Responding to Challenges - The Future of the Indian Taxation Advisory Board

August 24, 1999

INDIAN TAXATION ADVISORY BOARD

COMMISSION CONSULTATIVE DE LA FISCALITÉ INDIENNE

Message from the Chairman

The Indian Taxation Advisory Board (ITAB) has now existed for ten years as a national institution of First Nation governance and a regulatory body for property tax. Since the ITAB was established in 1989, it has recommended over 600 property tax by-laws and received Ministerial approval in each case. In addition, over $100 million in revenue from real property taxation has been collected by 75 First Nations from across Canada.

The ITAB continues to assist First Nations in capacity development and respond to taxpayer concerns. It has provided dispute resolution services, training, administrative software and many other services to First Nation tax authorities and taxpayers. It has always been part of our mandate to consider a successor institution.

You will find attached the document, "Responding to Challenges – The Future of the Indian Taxation Advisory Board". This material has been developed at the direction of the ITAB to provide focus to the issues faced by First Nations in the area of taxation jurisdiction. It outlines a plan to develop a successor institution that will derive its authority directly from statute and takes it place within an emerging system of self-government.

In keeping with our process of consultation, I invite you to study the document and look forward to your comments on it.

Chief Clarence (Manny) Jules
Chairman, Indian Taxation Advisory Board

Send comments to:

Indian Taxation Advisory Board
#321 345 Yellowhead Highway
Kamloops, BC
V2C 1H1
Phone: (250) 828-9857
Fax: (250) 828-9858

Table of Contents

EXECUTIVE SUMMARY 1

INTRODUCTION 1

Figure 1. Growth of First Nation Property Tax Authorities 1

INTERESTS AND CHALLENGES 2

FIRST NATION TAXATION AUTHORITIES 2
FIRST NATION TAXPAYERS 3
FEDERAL GOVERNMENT 3

THE FNTC STRATEGY 3

THE FNTC EQUATION 4
Figure 2 Building Stronger Healthier First Nation Communities 5
Figure 3 FNTC Dispute Management System 5

FUNCTIONS OF THE FNTC 6

Figure 4 The Functions of the FNTC 7
FORMALIZED POLICY DEVELOPMENT 7
BY-LAW REVIEW 8
Figure 5 By-Law Review Process 8
REGULATION AND COMPLIANCE WITH A STATUTORY BASE 9
Figure 6 Regulatory Development Process 9
EDUCATION 10
Figure 7 FNTC Education Process 10
TRAINING 11
Figure 8 FNTC Formal training Process 11
DISPUTE MANAGEMENT SYSTEM 11
Figure 9 An FNTC ADR Process 12
APPEAL PROCESS 13
Figure 10 The FNTC Appeal Process 13

THE STRUCTURE OF THE FNTC 14

Figure 11 The Statute Base for the FNTC 14
COMPOSITION OF BOARD AND GOVERNANCE STRUCTURES 14
Figure 12 1998 First Nation Property Tax Summary 15
Figure 13 The FNTC Commissioner Selection Process 15

FINANCIAL PLAN SUMMARY 16

Figure 14 Historical Resource Requirement Comparison 16
Figure 15 FNTC Resource Allocation 16
Figure 16 FNTC Programs and Services 17

IMPLEMENTATION ISSUES 17

PHASE ONE – CONSULTATION WITH TAXPAYERS, FIRST NATIONS, AFN, DIAND, AUDITOR GENERAL AND TREASURY BOARD 17
PHASE TWO – CONSULTATION WITH DIAND AND JUSTICE 17
PHASE THREE – CONSULTATION WITH DIAND 17

Executive Summary

This document is a response to the challenges confronting the First Nation property tax system. First Nations wish to defend their tax systems and promote their formal assumption of jurisdiction over property tax. First Nation tax authorities require services to ensure their tax systems are run efficiently and to develop further capacity. First Nation tax authorities want an organization that can address adverse media attention, enhance their investment climate, and otherwise ensure they derive maximum benefit from their property tax systems.

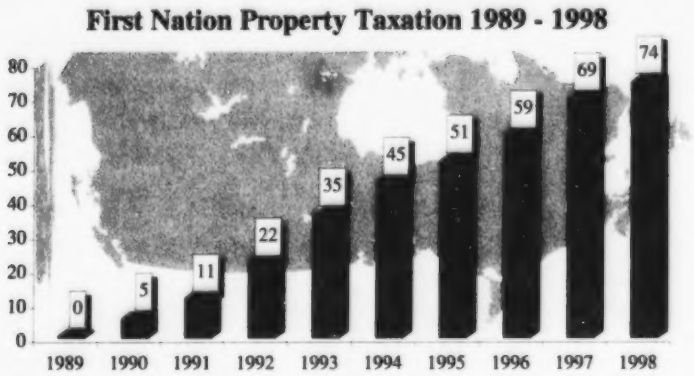
Taxpayers want an organization that will ensure they receive quality services at a fair price despite their not having the vote. The federal government wishes to see an administratively sound and fair system that delivers economic opportunity to First Nations, supports self-government and enhances the Canadian economic and social union.

This document outlines a strategy by which the delegated authority of ITAB will be replaced by a new statute based First Nations Tax Commission (FNTC). The FNTC will employ a strategy that reconciles the interests of First Nation tax authorities, the federal government and taxpayers so as to create net benefits to all. This strategy will also be consistent with the objective of further asserting First Nation jurisdiction and promote stronger healthier First Nation communities.

Introduction

The Indian Taxation Advisory Board (ITAB) was established in 1988 with the passage by Parliament of Bill C-115, which enabled First Nation governments for the first time, to exercise property tax jurisdiction and derive revenue from property developments on their reserve lands. The basic mandate of ITAB has been to promote the development and implementation of First Nation property tax systems and ensure the overall integrity of this system.

Figure 1. Growth of First Nation Property Tax Authorities



As a rough measure of the success of the ITAB in fulfilling its mandate, the First Nations property tax system has grown. Figure 1 shows there are now 74 First Nation tax authorities. There are more seeking to assume these powers. These tax systems operate in diverse circumstances. Many have extensive residential and commercial developments. Others are planning such developments. Many simply wish to ensure that their governments maintain taxation jurisdiction over utility corridors passing through their lands. As more and more First Nation governments have entered the field of property taxation, many complex issues have emerged, involving the relationship among First Nation governments, the federal government, provincial governments, municipal governments, developers and taxpayers. ITAB has worked very hard to assist First Nation taxation authorities in gaining the confidence of investors and taxpayers, and in improving relations between First Nation and other governments.

ITAB now provides many functions similar to the provincial government bodies, that regulate municipal property tax authorities. However, there are important differences. ITAB is merely "advisory" in nature, having only the power of recommendation. The Minister of Indian Affairs retains the power of allowance or disallowance of First Nation taxation laws, although that power has been without exception exercised in keeping with the recommendations of ITAB. Second, First Nation tax jurisdiction has a different context and many unique challenges that necessitate a unique institution. ITAB has had to re-assess its role and mandate, in the context of the burgeoning needs of First Nation taxation authorities, and the developing federal government policies in the areas of self-government and fiscal relations.

Independent evaluation and internal assessment alike have led to the conclusion that for ITAB to continue to fulfill its basic mandate, it must become an independent national First Nation institution, established by federal legislation. A new First Nation institution is needed with legislative powers to ensure that First Nation property tax authorities operate in a fair and business like manner, inspiring the confidence of investors and taxpayers on reserve lands, and promoting good relations between First Nation communities and provincial municipal institutions.

This is a business plan for the First Nation Taxation Commission (FNTC). It starts from the premise that the basic mission of the FNTC will be to help First Nation governments to build and maintain fair and efficient First Nation property tax systems, and to ensure that First Nation communities, and their taxpayers alike receive the maximum benefit from those systems. It outlines a strategy for delivering on this mission by working with all stakeholders. Central to this basic mission is the replacement of current delegated authority under the *Indian Act*, with the recognition in the new legislation of First Nation taxation jurisdiction. This will set a good precedent for the development of self-government. It will demonstrate the competency of First Nation governments exercising tax jurisdiction, and show that developing First Nation jurisdiction can produce benefits for everyone.

Interests and Challenges

First Nation Taxation Authorities

The primary interests of First Nation governments with property tax systems are the establishment of their tax jurisdiction, the maintenance of their tax system, providing services to taxpayers, and realizing the benefits that can be derived from the exercise of this jurisdiction.

Property tax systems have been an effective means of developing First Nation economies. They have produced benefits far beyond property tax revenues. They have given First Nation communities the means to improve their infrastructure and thereby attract more private investment and promote economic development. This investment has created jobs and lease revenues. Property tax systems have improved the administrative capacity and business culture of many First Nations. These improvements have created the confidence and capacity First Nation governments need to successfully assert their jurisdiction in other areas, including other types of taxation.

However, First Nation property tax jurisdiction, and by extension other forms of practical self-government, are now meeting political resistance. Adverse media attention generated in specific situations has generated apprehension in the non-native public concerning self-government. Many people believe that financial mismanagement is the norm on First Nation lands, or that the rights of non-natives are routinely trampled.

The problem is that First Nation issues, when they arise in the media, are seldom fully understood by the non-native pu' lic and this generates misunderstanding and apprehension. Furthermore, this apprehension is directed at all First Nations and all First Nation issues regardless of the particular source of the unease. As a result, much of the non-native public now believes that all self-government initiatives will lead to an increase in the cost and complexity of government, to cases of financial mismanagement, and to the creation of two classes of citizens.

As a result, First Nation administrations and property tax jurisdictions will continue to be subject to close scrutiny. Moreover, this scrutiny may represent the thin edge of a wedge that threatens to delay the whole impetus of self-government.

This public misapprehension has directly affected the operations of the First Nation property tax system. Many investors have been spooked by the perception of political unrest and instability in First Nation communities, and this is causing all First Nations to lose potential investment projects, and in some cases reducing the value of existing ones.

First Nation Taxpayers

The primary interest of on-reserve property taxpayers and investors is to receive services appropriate for their tax dollars, at fair cost. In a municipality, there are regulatory guidelines to ensure this holds and taxpayers can also vote out of office any government that does not deliver. While taxpayers' interests cannot be met through the privilege of voting in First Nation elections, they still want and deserve reassurance that their primary interest will be served, regardless of changes in First Nation government. Two bad things happen if this reassurance is not provided. Existing leaseholders suffer a decline in property values and investors demand a higher premium before putting their money at risk.

The reassurance that is required has probably increased because of recent negative media attention. Leaseholders have suffered losses in property value and First Nations have lost investment opportunities as a result.

Federal Government

The federal government is also a stakeholder in the First Nation property tax system. It passed the legislation that established the system and has an interest in it succeeding. It also outlined its goals and policies with respect to serving aboriginal people in the *Gathering Strength* publication – the federal government's response to the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

The federal government wishes to develop greater self-sufficiency for First Nation communities through expanded revenue raising opportunities, to improve their standard of living, to promote a better accountability regime and to deliver greater self-government and a new fiscal relationship. All of these interests will be affected by the performance of the First Nation property tax system, since it is simultaneously a fiscal institution of self-government, and a tool for economic development.

However, the ability of the federal government to pursue these interests is constrained by the broader interests it has as a national government, and the extent to which the public understands its initiatives. Simply put, the federal government must demonstrate the benefits of its First Nation initiatives. It must demonstrate they do not substantially increase the cost or complexity of government, and could actually reduce federal liabilities and enhance the Canadian social and economic union. The FNTC is needed to demonstrate such benefits. Furthermore, the FNTC can serve as the means for the orderly assumption of further tax jurisdiction as self-government evolves.

The FNTC Strategy

A principle objective of the FNTC is to protect the integrity of the First Nation tax system and thereby increase its value to First Nations and taxpayers. The FNTC can do this by ensuring administrative efficiency, preventing disputes and generally reconciling the seemingly divergent interests of taxpayers and First Nation tax authorities. The experience of the ITAB has been that many disputes result from a failure to fully realize the potential of reconciliation. Therefore, a core function of the FNTC will be constant communication and consultation with all affected parties. In fact, as the "Structure of the FNTC" section describes, stakeholder groups will be represented on the Commission to ensure this happens.

The experience of ITAB suggests that there is considerable scope for further reconciliation of interests. For example, it is sometimes assumed that First Nation interests are best served by charging maximum property tax rates to existing taxpayers. This would suggest that taxpayer interests are directly opposed to

First Nation interests. This strategy is wrong because it frightens investors and shows no regard for the effects of this strategy on the interests of other First Nations.

A good deal more reconciliation of interests becomes possible if the primary objective of First Nations is viewed as, "what is best for the future of all First Nations". In fact, this allows the interests of taxpayers, investors, the federal government, and First Nation tax authorities all to be served by essentially the same strategy – building an attractive investment climate.

This strategy serves First Nations best because it generates the highest social and economic returns from property tax. What can be earned from new investment far outweighs what additional funds can be squeezed from the existing tax base. New investment means new taxpayers, increases in the value of the tax base, higher lease revenues and perhaps most importantly, the social and economic improvements resulting from new job and investment opportunities. This strategy also demonstrates the benefits of First Nation jurisdiction and hence builds a sound political base for self-government and an expansion of First Nation tax jurisdiction.

This strategy serves taxpayers because it protects the value of their investment. The guarantee of quality services at a fair price over the life of their investment is precisely what taxpayers want.

This strategy serves federal interests because it creates jobs and economic self-sufficiency in First Nation communities. It also creates benefits for all Canadians by reducing the social costs of First Nation poverty and by creating new investment opportunities. It promotes improved accountability because that is the only way to provide taxpayers with the reassurance they require.

The federal government also wishes to avoid developing self-government in a way that entails a patchwork of different regulatory regimes across the country. This compromises their interest in maintaining the economic union. If First Nations seek to attract investment, then harmonizing regulations and standardizing administration systems is also in their interest.

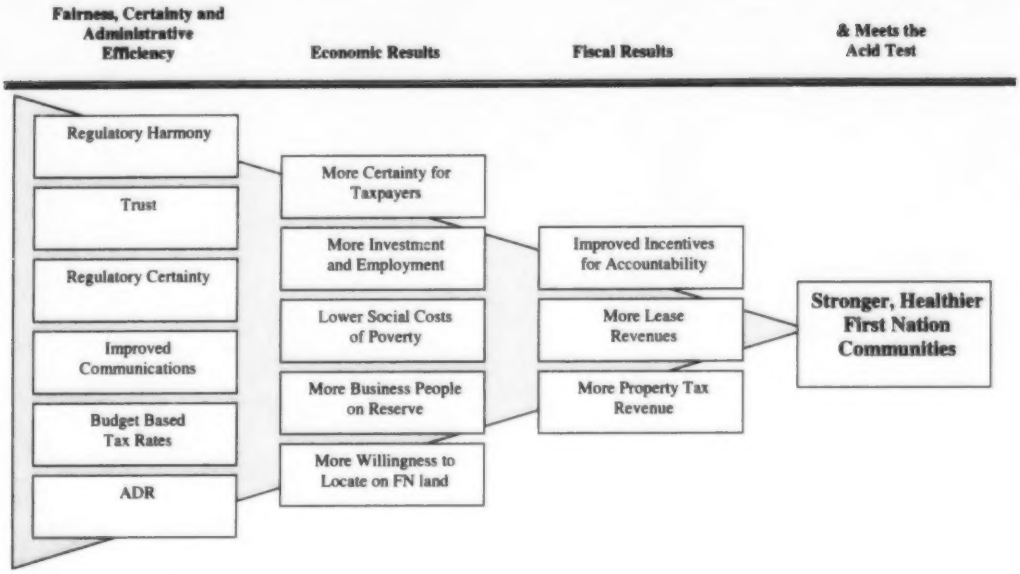
The core strategy of, and rationale for the FNTC is to bring about this reconciliation of interests and allow First Nation property tax systems to be used as a lever for the economic development of First Nation communities. The role of the FNTC is to do what individual First Nation governments require but cannot accomplish individually. The FNTC will provide broad based reassurance to investors, it can ensure administrative and regulatory harmony and stability, it will assure investors that it is responsible for sound administrative practices, and efficiently providing essential services such as timely dispute resolution.

The FNTC will continue to work with taxpayers and First Nation tax authorities to ensure they understand their respective interests. It must be in a position to provide assurances that First Nation tax systems are administratively efficient, comprehensible, fair, stable, and committed to delivering cost-effective services. There are two distinct but related aspects to this work. The first is working with stakeholder groups to create quality tax systems. The second is ensuring this fact is communicated effectively.

The FNTC Equation

The means by which the FNTC will carry out this strategy are illustrated in Figures 2 and 3. Figure 2 shows how regulations and standards ultimately produce economic, fiscal and social benefits for First Nations and taxpayers.

Figure 2 Building Stronger Healthier First Nation Communities



The FNTC will help establish regulatory certainty, improved communications and trust in all First Nation property tax systems. This will create a better business climate for investment and more certainty for taxpayers. This will lead to higher property values, more incentives for strong taxpayer communications and ultimately stronger, healthier First Nation communities. That these are the common goals of First Nations, taxpayers and the federal government as articulated in *Gathering Strength* demonstrates that by reconciling interests, the FNTC will serve all its clients.

Figure 3 FNTC Dispute Management System

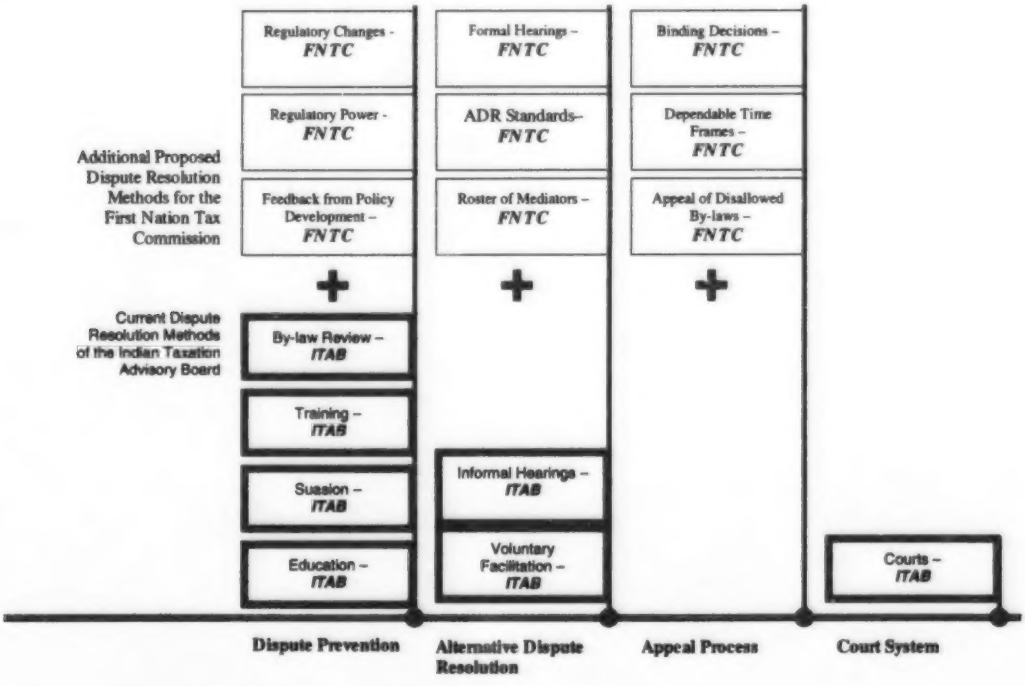


Figure 3 illustrates how the expanded functions and powers of the FNTC will prevent and resolve disputes. By preventing disputes the FNTC will help to lower the costs of the tax system to First Nations and to taxpayers.

As is illustrated, the FNTC will add an enhanced policy development process, regulatory powers and regulatory changes to its current methods for dispute prevention. This will help create the certainty required to prevent disputes. When disputes do arise the FNTC will apply alternative dispute resolution methods and have available a roster of qualified mediators to respond and resolve issues in a less costly fashion. The FNTC will also have a by-law appeal process to ensure less costly due process than is provided by the courts.

Some disputes will continue to end up in the courts. This is the least preferred outcome. Court cases are expensive to all parties and tend to generate adverse media attention.

A few observations should be made.

- Dispute prevention and dispute resolution support one another. The strength of one lends credibility, and hence support, to the other.
- The FNTC will seek to prevent disputes by building tax systems that meet taxpayer needs and minimizing ambiguity about the correct operation of a tax system. However, in a complex and evolving environment some disputes are inevitable.
- When disputes do occur, the FNTC will try to control the legal costs they create and the damage they do to the investment climate and property values by channeling them into dispute resolution mechanisms and away from the courts. This strategy will work best if the FNTC has the full range of dispute resolution tools at its disposal.

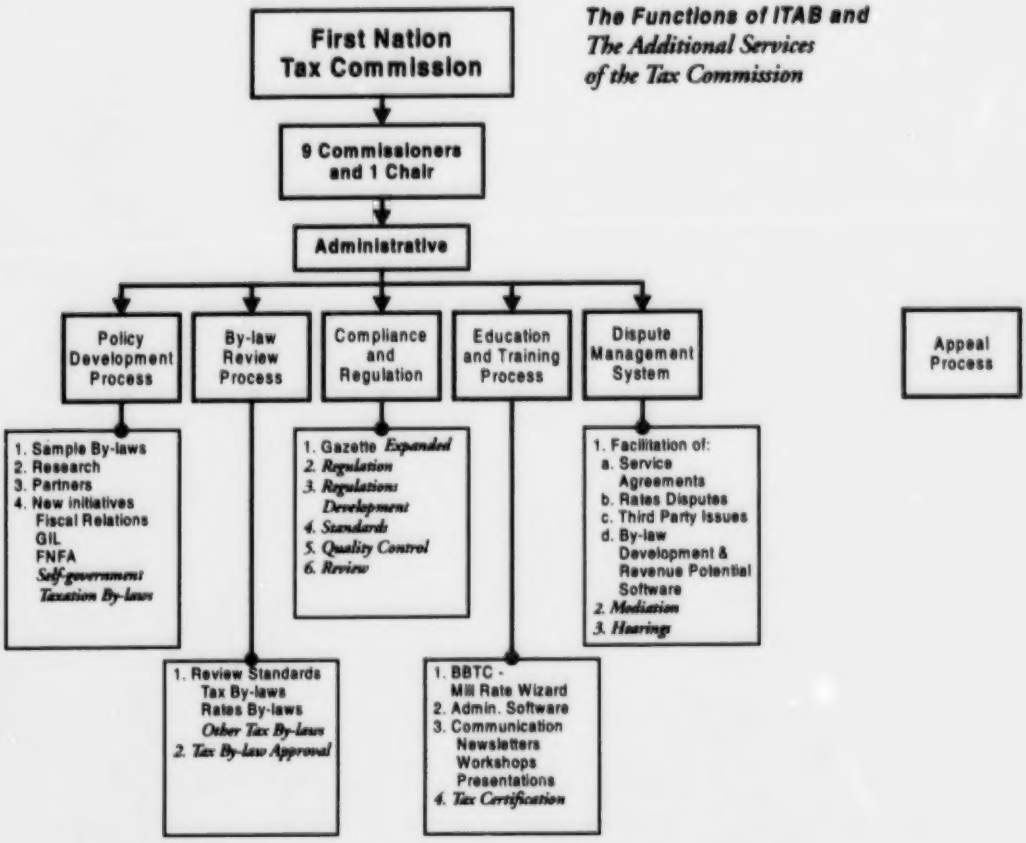
Functions of the FNTC

Figure 4 illustrates the functions of the FNTC. Non-italicized functions are already being carried out by the ITAB although many of these will be enhanced under the FNTC. The functions illustrated in italics are additional functions of the FNTC.

The new features of the FNTC include.

- Formalized policy development and new sample by-laws.
- Assumption of the authority for approval of First Nation property tax by-laws from the Minister of Indian Affairs, under statutorily defined powers.
- Expanded regulatory powers.
- Expanded role of Gazette.
- Expanded education, communications and training programs.
- Expanded alternative dispute resolution tools.
- Capacity for the hearing of appeals regarding by-law approval.

Figure 4 The Functions of the FNTC



Formalized Policy Development

The regulatory authority of the FNTC will be supported by research and policy development to ensure regulations are based on a complete understanding of contextual issues and stakeholder interests. Working committees may be struck with affected stakeholders as members to assist in development. The policy development process will be initiated in response to any of the following.

- Stakeholders identify desired changes to policy or regulations.
- Judicial review recommends or requires changes.
- A new initiative creates a need for change.
- A dispute highlights loopholes or contradictions in the existing body of policy and regulations.
- Performance indicators highlight a need for change.

FNTC policy development will continue to receive input from First Nation tax authorities, taxpayers, the FNTC internal review process, the courts, and other interested parties.

By-law Review

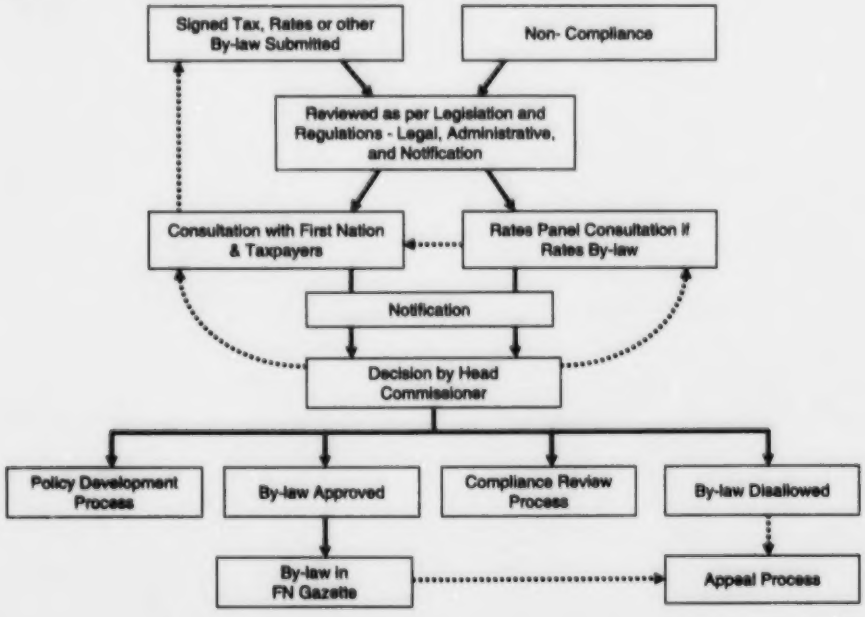
ITAB currently reviews all property tax by-laws submitted by First Nation governments. Review ensures that the by-laws: conform with existing legislation, including the Charter of Rights and Freedoms; are comprehensive; comply with the principles of equity and natural justice; are fair; provide for adequate notice and appeal; and protect the Minister from liability. When by-laws are found insufficient by the review process, ITAB works with the First Nation government to amend them so they do comply, and only failing this, will recommend they be disallowed. The FNTC will continue and expand this function to include actual allowance or disallowance of by-laws, without recourse to the Minister.

By-law review serves First Nations and taxpayers as follows.

- It protects First Nations and the Crown against liability caused by poorly drafted legislation.
- It protects taxpayers by ensuring by-laws are consistent with the standards and notification requirements established under legislation through the FNTC.
- It enhances the investment climate by providing an independent guarantee that property tax by-laws are consistent with all the standards and requirements set out in law.
- It ensures that FNTC regulations and standards are reflected in property tax by-laws.

The formal by-law review process of the FNTC is depicted in Figure 5.

Figure 5 By-Law Review Process



The by-law review process begins when a by-law is submitted or when a compliance violation occurs. The by-law will be reviewed for its consistency with legislation and regulations. First Nation tax authorities are to be consulted immediately following the review process, except in the case of rates by-laws, where the Rates Panel is consulted prior to the First Nation.

A decision will be announced after consultation with the First Nation tax authority. If approved, the by-law will be published in the First Nation Gazette. If it is disallowed, reasons will be given, and it will be amended and re-submitted by the First Nation tax authority. The First Nation will have a right of appeal of the disallowance. This is described in the appeal process section.

Regulation and Compliance with a Statutory Base

The ITAB currently sets regulatory guidelines and administrative standards for First Nation tax authorities and publishes the First Nation Gazette. Standards and guidelines serve both taxpayers and First Nation tax authorities.

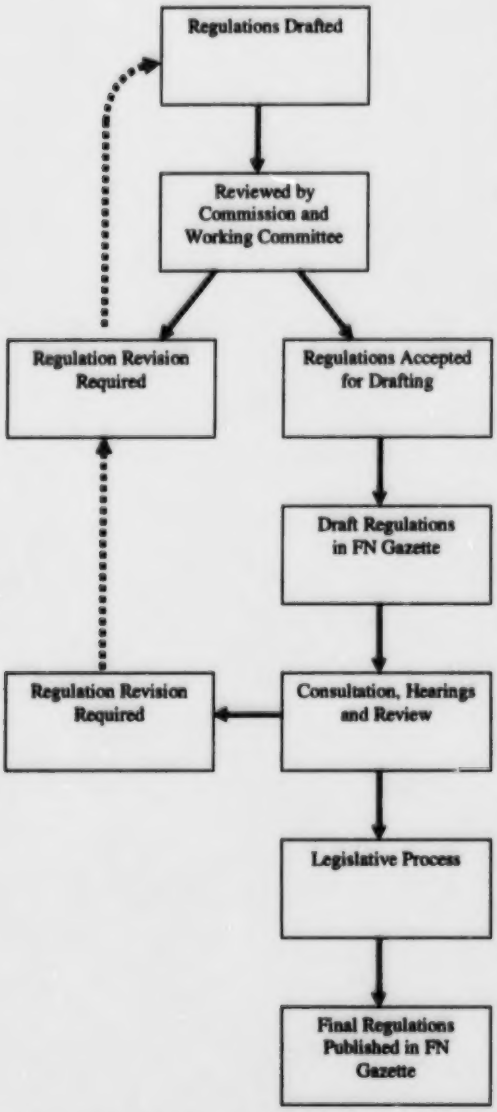


Figure 6 Regulatory Development Process

- They protect taxpayers from unjustifiable changes in rates or service quality.
- Administrative standards protect against administrative mismanagement.
- Guidelines protect First Nation tax authorities from liability caused by bad policy.
- They protect the investment climate of all First Nations from damage to reputation caused by the actions of any single First Nation tax authority.
- They also promote investment by providing tangible reassurances to potential investors.
- Setting regulatory and administrative standards allows First Nation governments to present a positive corporate image.
- Regulations establish timetables and procedures that provide stability in the tax system.
- They promote accountability, administrative efficiency and harmony.
- They ensure that First Nation tax systems are structured so as to improve the Canadian economic union.

The regulation development process is illustrated in Figure 6. Regulations are particularly important for the First Nation property tax system. First Nations have difficulty attracting investment because their tax administrations are relatively new, vulnerable to adverse media attention and must reassure investors they will be protected despite the taxation and representation issue. Regulations do this because they set bounds on any changes to the tax regime. When taxpayers cannot simply vote against policies they do not like, these bounds become very important.

However, the informal regulatory powers of the ITAB are insufficient for the emerging needs of First Nation tax authorities. ITAB is only able to set guidelines, which the Minister can then choose to enforce. This process is cumbersome and limited. Also the scope of ITAB's regulatory authority has proved inadequate to address some key issues in an effective manner.

The expanded regulatory authority of the FNTC will make more certain that the First Nation property tax system operates in a consistent, timely and efficient manner, and allows for the correction of inconsistencies or gaps in regulation that may be revealed or created by unfolding events. Putting the power to regulate and enforce regulations under the FNTC will give First Nation tax authorities additional credibility, ensure that decisions are free from political interference, enhance quality control, and promote regulation compliance.

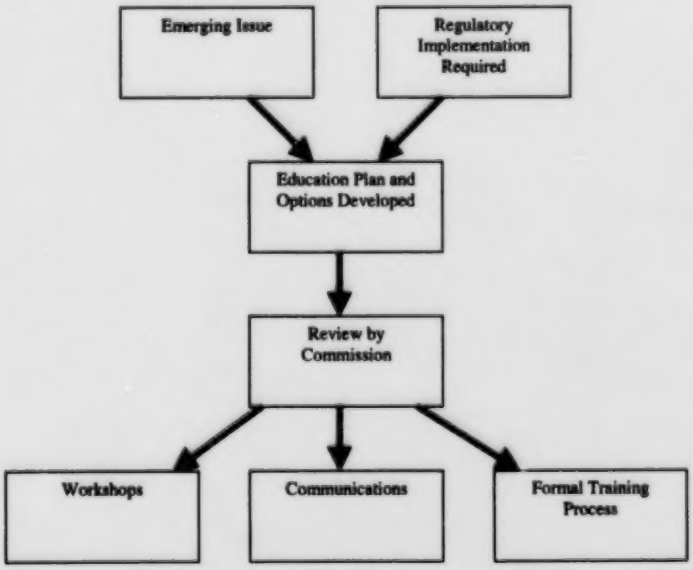
Regulations are powerful tools and all stakeholders have an interest in them. Therefore, the regulation development process will be formalized to ensure that it is consistent, transparent, and inclusive. Focus groups comprised of stakeholders may be used as necessary.

As is illustrated, the First Nations Gazette will take on an expanded role as a means of notifying interested parties of regulatory changes. The FNTC will continue the ITAB plan of expanding the Gazette to include First Nation Section 81 by-laws and self-government by-laws.

Education

ITAB has conducted workshops, made presentations, produced newsletters, and maintained a web site for the information of all stakeholders. These activities have raised awareness of the potential of First Nation property tax systems and the role and services provided by the ITAB. These services have also helped to coordinate tax policy among First Nations, and inform First Nation tax authorities of taxpayer issues.

Figure 7 FNTC Education Process



Education is a two way process. Through its activities, the ITAB has gained a broader understanding of stakeholder interests and the nuances of major issues. This has assisted in the development of policy, guidelines, and training programs.

The FNTC will formalize and expand these education activities to ensure that all major stakeholders are targeted. A comprehensive communications plan will help to address the root causes of adverse perceptions, ensure that disputes do not arise from misunderstandings, and make sure all parties are aware of their rights and obligations. Non-Aboriginal representation on the Commission will enhance the effectiveness of these communications.

The FNTC education process is illustrated in Figure 7.

Training

The ITAB has developed training programs to ensure that First Nation property tax systems are properly administered, and to maintain nation-wide administration standards. It undertook this role after experimenting with private sector delivery and delivery through universities. It determined that direct provision was the most cost-effective means of responding to First Nation needs and guaranteeing training standards. The FNTC will expand its role as it undertakes new initiatives. If demand warrants, it may consider certifying other training programs on the basis of its national standards.

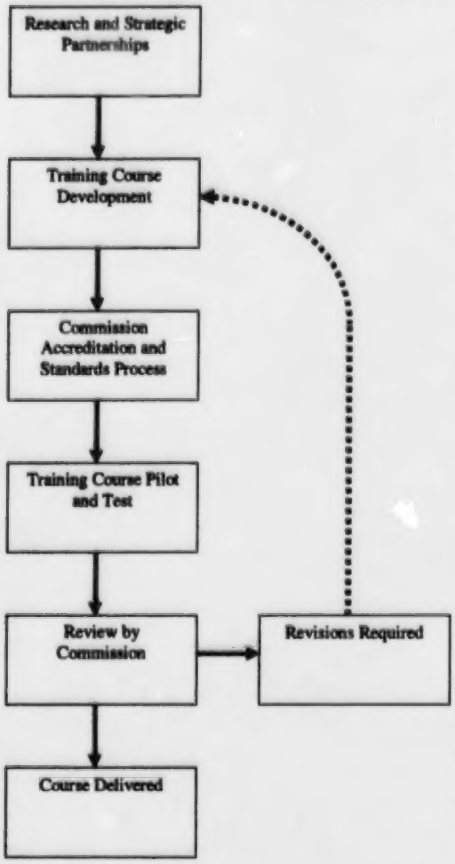


Figure 8 FNTC Formal training Process

New training initiatives in the planning stages include software to support more aspects of property tax administration, a course on property tax policy, and courses on property tax assessment and long term capital infrastructure planning. Existing courses will likely be used as pre-requisites for further training. The FNTC process for developing formal training courses is illustrated in Figure 8.

Dispute Management System

Suasion is the first and preferred tool for resolving disputes and promoting compliance with the FNTC policy and regulations. Suasion is the least obtrusive mechanism and if properly employed, builds understanding between parties. For example, informal hearings can bring the parties together, sort out facts from rumor, and greatly clarify the subject of any dispute. The FNTC will continue to use suasion as its preferred tool. The effectiveness of suasion will be enhanced by the participation of non-native stakeholders on the Commission.

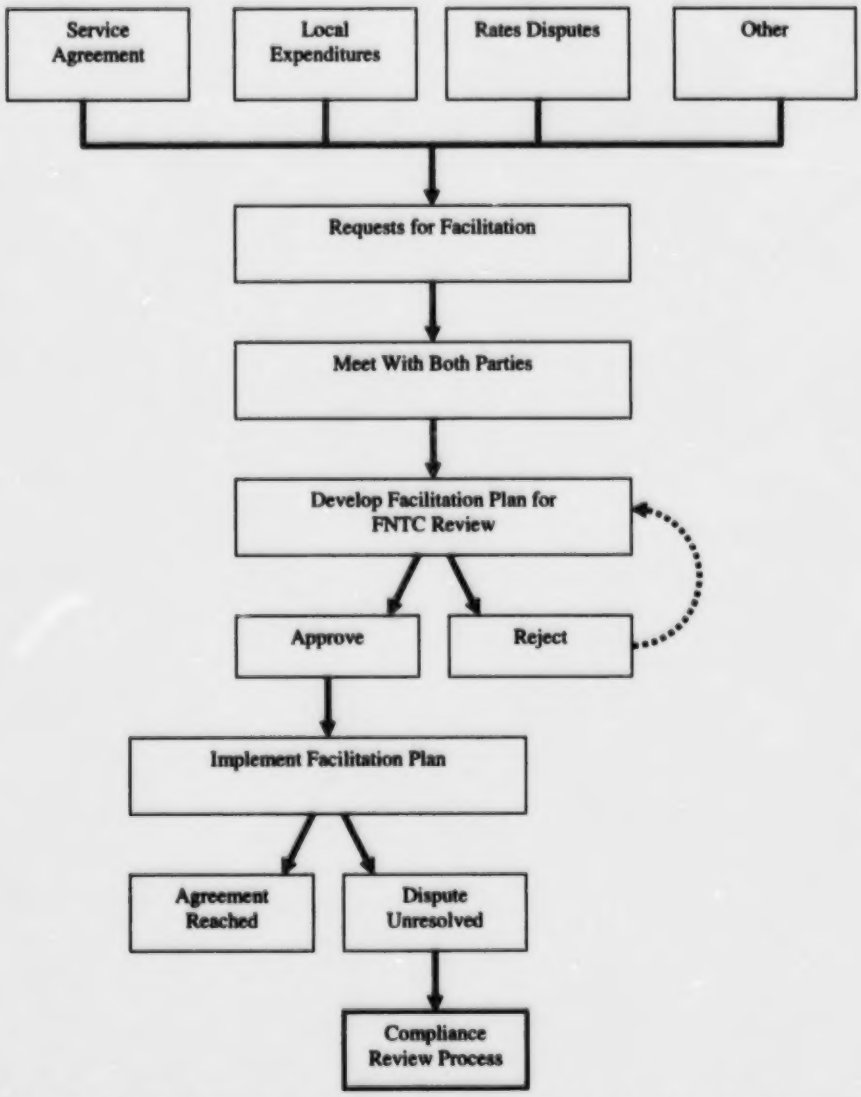
The FNTC will try to facilitate negotiated agreements between disputing parties if invited by both parties. The aim will be to resolve disputes more cost effectively than through the courts. Facilitation of disputes will be carried out by FNTC staff. Experience has shown that a neutral third party can often better identify areas of mutual interest, and thereby narrow the scope of disputes. It can also help prevent parties from becoming locked into intransigent positions.

ITAB has been successful in resolving many disputes despite its limited authority. However, experience suggests facilitation would be more effective if offered in conjunction with a broader range of ADR tools and with the backing of the regulatory authority of the FNTC. An ADR process is depicted in Figure 9.

Therefore, the FNTC will have an expanded dispute resolution function to include mediation and other ADR methods. This function will be delivered through a roster of trained mediators that will include FNTC staff, as well as contracted mediators. Mediators will be trained and certified in the intervention processes set by the Commission through a curriculum developed by Harvard's Consensus Building Institute (CBI-Harvard). Candidates will have to demonstrate proficiency in mediation principles and techniques before becoming eligible to serve on the FNTC ADR roster.

The FNTC will develop formal policies to guide its dispute management functions. These will ensure the consistent availability and use of the ADR services. They will also ensure that the ADR tool is appropriate to the context of First Nation governments and their taxpayers, and that it is independent and impartial. The policies will ensure that there are appropriate intake procedures for ADR cases, that forms are consistent, that confidentiality rules are well defined and understood, and that outcomes are consistent with FNTC guidelines and regulations.

Figure 9 An FNTC ADR Process



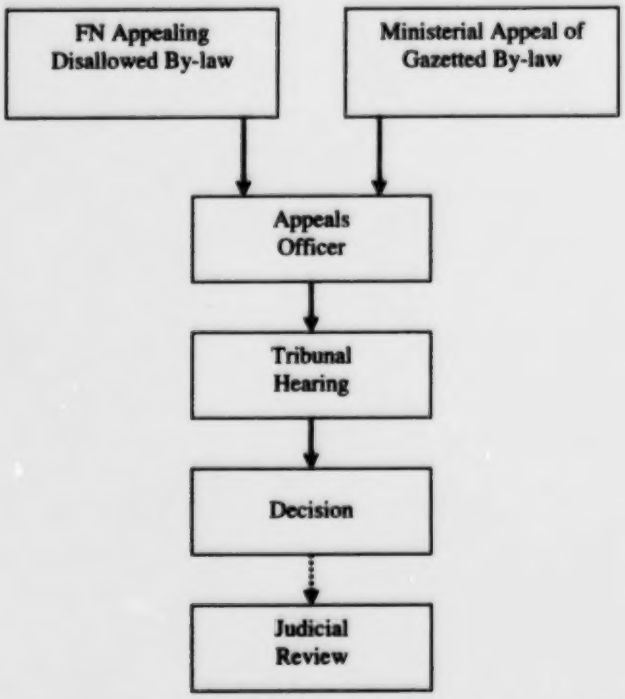
The FNTC administration will have the power to order hearings in the event of disputes which cannot be resolved through ADR. The aim of hearings will be to avoid the rumors and miscommunication that often clouds issues. Hearings will establish facts, facilitate communication, and allow authority to be applied effectively. Often a hearing itself is enough to resolve an issue.

If such hearings do not resolve an issue, they will generate a record of the facts and communication between the parties, which will be of use in any further action taken.

Appeal Process

The FNTC legislation will establish a formal appeal process, delivered through a quasi-judicial administrative tribunal. This will be an entirely new function and is an essential requirement for due process under the new Commission. This process will be available to First Nation tax authorities in the event the Commission does not approve a by-law and also, in certain prescribed circumstances, to the Minister of Indian Affairs to appeal an approved by-law. It will assure First Nations and others that the Commission operates in a fair and transparent manner, according to its legislated mandate. As an alternative to court, this administrative appeal process will reduce legal costs, provide more timely resolution of issues, set forth a prescribed and transparent process to replace the current appeal to the Minister, and allow for the development of First Nation specific expertise. The FNTC appeal process is illustrated in Figure 10.

Figure 10 The FNTC Appeal Process



The appeal process will use fast tracking when appropriate, whereby hearings on pressing matters may be commenced quickly (in some circumstances, within 24 hours). There will be procedural limits on undue delaying tactics, such as adjournments. Ordinarily, appeals will be heard in a timely manner until they are completed.

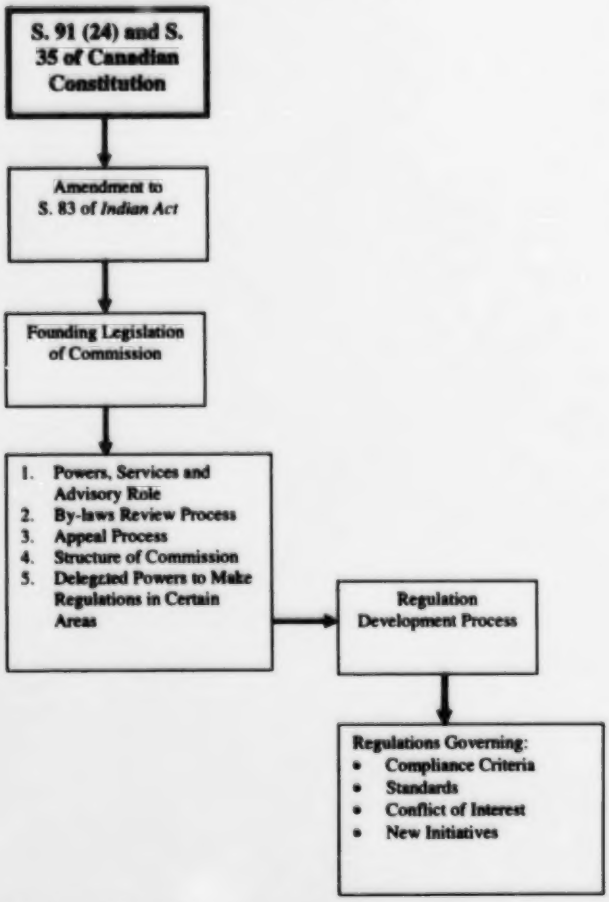
Appeals will be heard by qualified experts. The appeal mechanism will be headed by a legally trained judge. Other experts will be contracted as necessary and will be drawn from a roster of qualified persons.

The FNTC will monitor on an ongoing basis, the potential of expanding the administrative appeal process to deal with other potential disputes. For example, it may be appropriate that taxpayers have access to the appeal process regarding some specific issues. It is important that this be structured so as to not generate frivolous appeals or disrupt the administration of the tax system. The FNTC will explore this potential with stakeholder groups.

The Structure of the FNTC

The FNTC will derive its authority directly from federal legislation. The legislation will replace Section 83 of the *Indian Act* and establish the authority of the FNTC in this area. It will be independent but will continue to report to the Minister and respond to Ministerial requests. This is reflected in Figure 11.

Figure 11 The Statute Base for the FNTC



The FNTC will be constituted as a service agency. It will be directly accountable to the federal government through Parliament, and also to First Nation tax authorities, taxpayers and other interested parties through performance measures. It will report annually on its progress with respect to these measures. As a service agency, the FNTC will have an appropriate degree of independence from the federal government yet remain accountable.

Composition of Board and Governance Structures

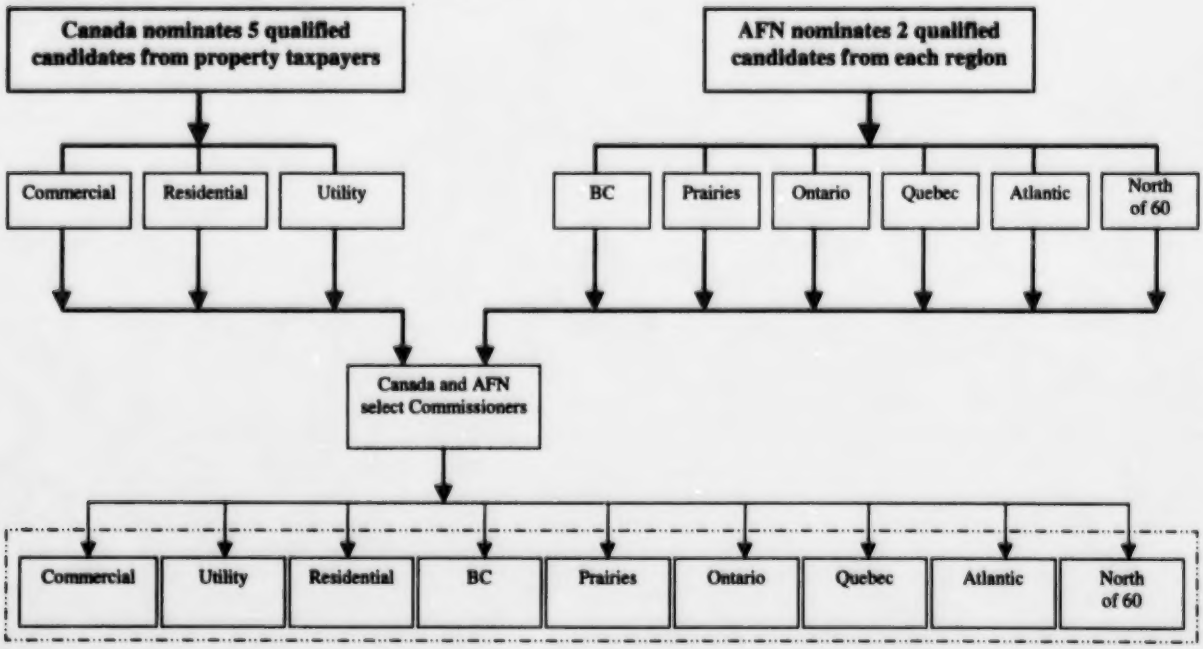
The FNTC will continue to be headquartered in Kamloops, British Columbia. As Figure 12 shows, this will put its administrative services near the majority of First Nation tax authorities, allowing it to build upon the infrastructure that has been developed at Kamloops and deliver services more efficiently.

Figure 12 1998 First Nation Property Tax Summary

Region	First Nation Tax Authorities	By-laws in Development
Yukon	14	Implementation Underway
British Columbia	53	4
Alberta	8	6
Saskatchewan	2	1
Manitoba	2	1
Ontario	1	4
Quebec	1	3
New Brunswick		2
Nova Scotia	2	2

As is illustrated in Figure 13, the FNTC will be comprised of six First Nation Commissioners, one from each region of the country, three non-Native Commissioners representing utilities, commercial and residential interests, and a Head Commissioner. The Head Commissioner will be appointed directly by the federal government. The other Commissioners will be selected from two nomination processes. The federal government will name five taxpayer nominees. The Assembly of First Nations, in consultation with First Nation tax authorities, will name twelve First Nation nominees, two from each region. To ensure the integrity of the FNTC, all nominees will have to meet qualifications that will be specified in the legislation establishing the FNTC. A detailed description of prerequisite knowledge will be developed, based on consultation, during the implementation phase of the Commission. The general requirement will be a broad understanding of the issues and affected interests with respect to First Nation property taxation.

Figure 13 The FNTC Commissioner Selection Process

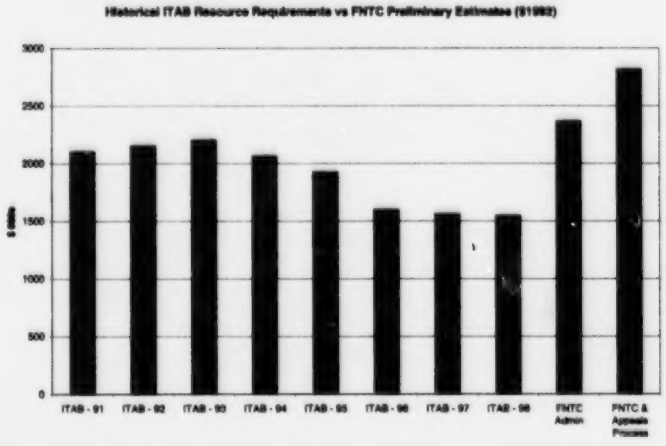


An administrative arm that is divided into two offices will support the Commission. A Director of Operations based in Kamloops will be responsible for the overall day to day administration of the FNTC administrative arm. A Director of Intergovernmental Relations will be based in Ottawa and be responsible for communications and coordination with Parliamentarians and the federal government. The administrative arm will be comprised of 18 positions, both permanent and contractor, at start-up. In addition, a roster of contractors, appeal officers, and ADR specialists will be available as needed. This structure will allow the most flexible and efficient use of specialized expertise.

Financial Plan Summary

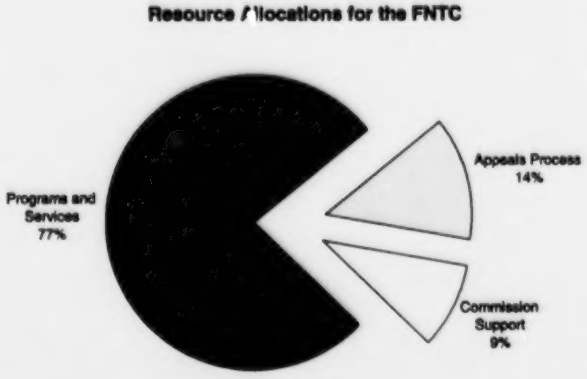
Figure 14 compares the historical core funding of the ITAB to the preliminary estimate of that needed for core operations of the FNTC. It also shows that financial support for the ITAB has been falling since 1993. This is primarily due to reduced staffing, salary restrictions, and the reduction in number of Board members in 1994.

Figure 14 Historical Resource Requirement Comparison



The FNTC will require resources at least equivalent to the 1993 budget of ITAB. It will be undertaking eight new administrative functions, doubling the number of Commissioners and focusing more resources on its Western Canada client base. Moreover, in 1993 ITAB had 45 fewer First Nation tax authorities to administer, offered eight fewer services and had only 14 full time employees of whom only three were in Western Canada.

Figure 15 FNTC Resource Allocation

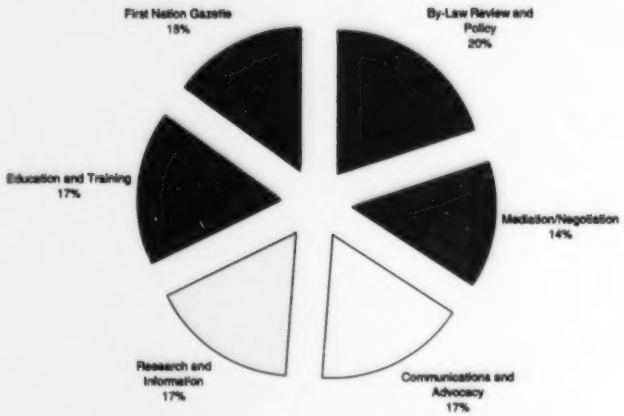


Preliminary estimates are that programs and services and commission support will require $2.5 million and the Appeal process another $500,000. The pie chart in Figure 15 summarizes the division of these funds.

The FNTC will continue to expand client services. The pie chart in Figure 16 illustrates the disbursement of program spending. When the costs of associated staff are included, nearly 80% of the FNTC budget is devoted to programs.

Figure 16 FNTC Programs and Services

Most importantly, a large proportion of FNTC program funds will be devoted to highly demanded services – mediation and negotiation, education and training, the First Nations Gazette, advocacy and policy development.



Implementation Issues

The implementation plan is divided into three phases. The first phase will allow stakeholders to evaluate the proposed functions and structure of the new institution and to make suggestions for improved service. Phases 2 and 3 will establish the legislative and budgetary requirements of the FNTC.

Phase One – Consultation with Taxpayers, First Nations, AFN, DIAND, Auditor General, Finance and Treasury Board

Stakeholders will review the plan, identify outstanding issues and suggest improvements. Suggested improvements will be assessed on the basis of whether they are consistent with the basic FNTC strategy. These consultations will help produce a research and policy agenda for the FNTC, set selection criteria for Commission members and, in conjunction with the Auditor General, some initial performance measures. Consultations with Treasury Board and DIAND will follow to finalize the appropriate organizational structure and selection process for Commission members.

Phase Two – Consultation with DIAND and Justice

Consultation with the Department of Justice and DIAND to determine legislative requirements will begin towards the end of Phase One. This will identify the changes in mandates, responsibilities and legislation needed to implement the FNTC. It will also identify the correct scope of regulatory authority and any conditions that need be placed on the exercise of its powers. The legislative framework should also be flexible enough to allow for the assumption of new jurisdiction by the FNTC in the future.

Phase Three – Consultation with DIAND

Phase Three can proceed almost in conjunction with Phase Two. This phase should finalize a budget and financial management practices for the new institution. These arrangements must ensure the Commission has adequate resources to allow for contingencies. Financial arrangements should be administratively simple, flexible and support improved accountability.

Relever les défis - L'avenir de la Commission consultative de la fiscalité indienne

INDIAN TAXATION ADVISORY BOARD

COMMISSION CONSULTATIVE DE LA FISCALITÉ INDIENNE

Le 21 octobre 1999

Table des matières

RÉSUMÉ ii

INTRODUCTION 1

Tableau 1. Croissance de l'administration de l'impôt foncier des Premières Nations 1

INTÉRÊTS ET DÉFIS 2

ADMINISTRATION FISCALE INDIENNE 2
CONTRIBUABLES DES PREMIÈRES NATIONS 3
GOUVERNEMENT FÉDÉRAL 3

LA STRATÉGIE DE LA CFPN 4

L'ÉQUATION DE LA CFPN 5
Tableau 2. Bâtir des collectivités autochtones en meilleure santé 5
Tableau 3. Le système de gestion des différends de la CFPN 6

FONCTIONS DE LA CFPN 7

Tableau 4. Les fonctions de la CFPN 8
ÉLABORATION MÉTHODIQUE DE POLITIQUES 8
EXAMEN DES RÈGLEMENTS MUNICIPAUX 9
Tableau 5. Processus d'examen des règlements municipaux 9
RÉGLEMENTATION ET RESPECT D'UNE BASE LÉGISLATIVE 10
Tableau 6. Processus d'élaboration de la réglementation 10
ÉDUCATION 11
Tableau 7. Processus éducatif de la CFPN 12
FORMATION 12
Tableau 8. Processus de formation théorique de la CFPN 13
SYSTÈME DE GESTION DES DIFFÉRENDS 13
Tableau 9. Processus de RDA de la CFPN 14
PROCESSUS D'APPEL 15
Tableau 10. Le processus d'appel de la CFPN 15

LA STRUCTURE DE LA CFPN 16

Tableau 11. La base législative de la CFPN 16
COMPOSITION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET STRUCTURE DE GESTION 16
Tableau 12. Impôt foncier autochtone, 1998 : résumé 17
Tableau 13. Le processus de sélection des membres de la CFPN 17

RÉSUMÉ DU PLAN FINANCIER 18

Tableau 14. Comparaison historique des besoins en ressources 18
Tableau 15. Affectation des ressources de la CFPN 18
Tableau 16. Programmes et services de la CFPN 19

QUESTIONS RELATIVES À LA MISE EN ŒUVRE 19

PREMIÈRE ÉTAPE – CONSULTATIONS AVEC LES CONTRIBUABLES, LES PREMIÈRES NATIONS, L'APN, LE MAINC, LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL ET LE CONSEIL DU TRÉSOR 19
DEUXIÈME ÉTAPE – CONSULTATIONS AVEC LE MAINC ET JUSTICE CANADA 19
TROISIÈME ÉTAPE – CONSULTATIONS AVEC LE MAINC 20

Résumé

Le présent document est une réponse aux défis auxquels se trouve confronté le régime de l'impôt foncier des Premières Nations. Les Premières Nations souhaitent défendre leurs régimes fiscaux et promouvoir l'appropriation officielle de la compétence en matière d'impôt foncier. L'administration fiscale des Premières Nations suppose des services pour garantir que le régime fiscal fonctionne bien et pour renforcer encore les capacités. L'administration fiscale indienne veut une organisation qui puisse répondre à l'attention négative des médias, améliorer son climat d'investissement et faire en sorte qu'elle retire le maximum d'avantages de son régime de l'impôt foncier.

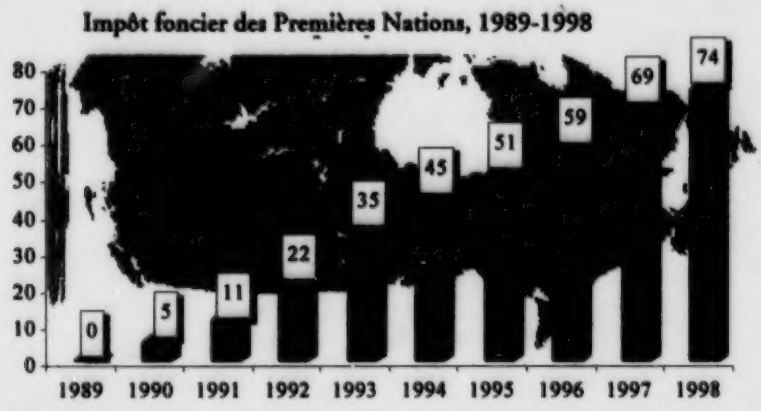
Les contribuables souhaitent avoir une organisation qui veillera à ce qu'ils bénéficient de services de qualité à un juste prix, même s'ils n'ont pas le droit de voter. Le gouvernement fédéral souhaite la mise en place d'un système sain et équitable sur le plan administratif qui ouvre des possibilités économiques aux Premières Nations, qui soutienne l'autonomie administrative et qui favorise l'union économique et sociale canadienne.

Le présent document expose les grandes lignes d'une stratégie aux termes de laquelle le pouvoir délégué de la CCFI sera remplacé par une Commission fiscale des Premières Nations (CFPN), qui sera créée en vertu d'une nouvelle loi. La CFPN emploiera une stratégie qui conciliera les intérêts de l'administration fiscale indienne, du gouvernement fédéral et des contribuables afin de créer des avantages nets pour tous. Cette stratégie corroborera également l'objectif qui consiste à affirmer davantage la compétence des Premières Nations et à promouvoir des collectivités autochtones en meilleure santé.

Introduction

La Commission consultative de la fiscalité indienne (CCFI) a été créée en 1988 avec l'adoption du projet de loi C-115, ce qui a permis aux administrations des Premières Nations d'exercer leur compétence, pour la première fois, en matière d'impôt foncier et de tirer des revenus des aménagements immobiliers faits sur les terres de leurs réserves. La CCFI a pour mandat essentiel de favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de régimes de l'impôt foncier des Premières Nations et de veiller à l'intégrité générale de ce système.

Tableau 1. Croissance de l'administration de l'impôt foncier des Premières Nations



Pour donner une idée du succès de la CCFI dans l'exécution de son mandat, précisons que le régime de l'impôt foncier des Premières Nations a pris de l'expansion. Le tableau 1 montre que l'on dénombre maintenant 74 administrations fiscales des Premières Nations. D'autres encore sont en gestation. Ces régimes fiscaux fonctionnent dans des situations diverses. Beaucoup comptent des aménagements résidentiels et commerciaux importants. D'autres sont en train de planifier de tels aménagements. Bon nombre souhaitent tout simplement faire en sorte que leur administration conserve sa compétence fiscale sur les couloirs de transport d'électricité qui traversent leurs terres. Comme de plus en plus d'administrations indiennes s'intéressent de près à l'impôt foncier, nombre de problèmes complexes apparaissent autour des rapports entre ces administrations, le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les administrations municipales, les promoteurs et les contribuables. La CCFI s'efforce véritablement d'aider les administrations fiscales indiennes à obtenir la confiance des investisseurs et des contribuables, et d'améliorer les relations entre les administrations indiennes et les autres paliers de gouvernement.

À l'heure actuelle, la CCFI remplit de nombreuses fonctions similaires à celles d'organismes publics provinciaux qui réglementent les administrations chargées de l'impôt foncier à l'échelle municipale. Cependant, il existe des différences importantes. La CCFI joue un rôle purement « consultatif » et elle est seulement habilitée à formuler des recommandations. Le ministre des Affaires indiennes conserve le pouvoir d'autoriser ou de rejeter la réglementation fiscale indienne, même s'il a toujours exercé ce pouvoir conformément aux recommandations formulées par la CCFI. Ensuite, le contexte de la compétence fiscale des Premières Nations est différent et il présente bien des défis uniques que seul un organisme unique peut relever. La CCFI a dû réévaluer son rôle et son mandat, par rapport aux besoins croissants des administrations fiscales indiennes et aux nouvelles politiques fédérales relatives à l'autonomie administrative et aux relations financières.

Les évaluations indépendantes et internes ont toutes amené à la conclusion que, pour continuer de remplir son mandat fondamental, la CCFI doit devenir une institution indienne nationale et indépendante, créée en vertu d'une loi fédérale. Une nouvelle institution indienne est nécessaire et elle doit être dotée de compétences législatives propres à garantir que les administrations indiennes chargées de l'impôt foncier fonctionnent de manière professionnelle et équitable, de façon à inspirer confiance aux investisseurs et aux contribuables sur les terres des réserves, et à promouvoir de bonnes relations entre les collectivités autochtones et les organismes municipaux et provinciaux.

Ceci est un plan d'activités pour la Commission fiscale des Premières Nations (CFPN). Il part de l'hypothèse que la CFPN aura pour mission fondamentale d'aider les administrations indiennes à instaurer et à maintenir des régimes de l'impôt foncier efficaces et équitables, et de veiller à ce que les collectivités autochtones et leurs contribuables tirent le meilleur parti de ces régimes. Il expose les grandes lignes d'une stratégie visant à réaliser cette mission en travaillant en collaboration avec tous les intervenants. Il est essentiel, pour que cette mission fondamentale soit remplie, de remplacer le pouvoir actuellement délégué par la *Loi sur les Indiens*, par une reconnaissance dans la nouvelle loi de la compétence des Premières Nations en matière fiscale. Cela établira un bon précédent pour le développement de l'autonomie administrative et cela démontrera la compétence des administrations indiennes en matière fiscale et le fait que cette situation peut être à l'avantage de tous.

Intérêts et défis

Administration fiscale indienne

Le principal intérêt des administrations indiennes par rapport aux régimes de l'impôt foncier, c'est l'établissement de leur compétence fiscale, le maintien de leur régime fiscal, la prestation de services aux contribuables et la concrétisation des avantages que l'on peut retirer de l'exercice de cette compétence.

Les régimes de l'impôt foncier sont un moyen efficace de développer les économies des Premières Nations. Les avantages que l'on en retire vont bien au-delà des recettes de l'impôt foncier. Ils permettent aux collectivités autochtones d'améliorer leur infrastructure et, donc, d'attirer plus d'investissements privés et de favoriser le développement économique. Ces investissements créent des emplois et des revenus des baux. Les régimes de l'impôt foncier améliorent la capacité administrative et la culture d'entreprise de beaucoup de Premières Nations. Ces améliorations sont à l'origine de la confiance et de la capacité dont les administrations des Premières Nations ont besoin pour réussir à asseoir leur compétence dans d'autres domaines.

Cependant, la compétence des Premières Nations en matière d'impôt foncier et, par extension, d'autres formes d'autonomie administrative concrète, se heurte à des résistances politiques. L'attention médiatique négative suscitée par certaines situations a réveillé l'appréhension du public non autochtone par rapport à l'autonomie administrative. Bien des gens pensent que la mauvaise gestion financière est la norme sur les terres des Premières Nations, ou que les droits des non-autochtones y sont couramment bafoués.

Le problème est que, lorsque les médias parlent de questions relatives aux Premières Nations, ces questions sont rarement comprises par le public non autochtone, et cela entraîne des malentendus et une certaine appréhension. De plus, cette appréhension vise toutes les Premières Nations et toutes les questions qui s'y rapportent, quelle que soit la source particulière du malaise. En conséquence, la majorité du public non autochtone pense aujourd'hui que les initiatives d'autonomie administrative

rendront le gouvernement plus complexe et plus coûteux, entraîneront des cas de mauvaise gestion financière et la création de deux catégories de citoyens.

Il en résulte que les administrations indiennes, notamment en ce qui concerne l'impôt foncier, continueront de faire l'objet d'une surveillance étroite. En outre, cette surveillance constitue sans doute la pointe de l'iceberg qui risque de freiner toute la dynamique relative à l'autonomie administrative.

Ce malentendu dans le public influe directement sur l'application du régime de l'impôt foncier des Premières Nations. Bon nombre d'investisseurs sont influencés par la perception d'une instabilité politique dans les collectivités autochtones et, à cause de cela, toutes perdent des projets d'investissement potentiels et, dans certains cas, la valeur des projets existants est réduite.

Contribuables des Premières Nations

Le principal intérêt des contribuables et des investisseurs qui paient un impôt foncier sur les terres des réserves est de recevoir des services qui correspondent à l'argent versé, et à un coût équitable. Dans une municipalité, il existe des lignes directrices en matière de réglementation afin de garantir qu'elle respecte le contrat, et les contribuables peuvent voter contre toute administration qui ne tient pas ses promesses. Les contribuables ne peuvent défendre leurs intérêts en utilisant le privilège du vote dans les élections indiennes, mais ils n'en veulent pas moins avoir l'assurance que leur principal intérêt sera servi, quels que soient les changements qui interviennent dans l'administration indienne. Lorsqu'ils n'obtiennent pas cette assurance, il se produit deux mauvaises choses. Les titulaires de baux existants voient la valeur de la propriété qu'ils louent diminuer et les investisseurs exigent une prime plus élevée avant de prendre des risques avec leur argent.

Toutes ces personnes demandent probablement à être davantage rassurées à cause de l'attention négative des médias ces derniers temps. La valeur des propriétés a baissé pour les titulaires de baux, ce qui fait que des possibilités d'investissement se sont évanouies pour les Premières Nations.

Gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral est également un intervenant dans le régime de l'impôt foncier des Premières Nations. Il a adopté la loi qui institue le système et il a intérêt à sa réussite. Il a également tracé les grandes lignes de ses objectifs et de ses politiques pour ce qui est de servir les peuples autochtones dans la publication *Rassembler nos forces*, qui est la réponse du gouvernement fédéral à la Commission royale d'enquête sur les peuples autochtones.

Le gouvernement fédéral souhaite faire en sorte que les collectivités autochtones deviennent plus autonomes, que leur niveau de vie s'améliore, que le régime de responsabilité y soit meilleur, que l'autonomie administrative y soit plus grande et que de nouvelles relations financières puissent s'établir. Les résultats obtenus par le régime de l'impôt foncier des Premières Nations auront une incidence sur tous ces intérêts, car il s'agit en même temps d'une institution financière liée à l'autonomie administrative et d'un outil de développement économique.

Cependant, la capacité du gouvernement fédéral de faire valoir ces intérêts est limitée par les intérêts plus généraux sur lesquels il doit veiller en tant que gouvernement national et par la perception que le public a de ses initiatives. Autrement dit, le gouvernement fédéral doit démontrer les avantages de ses initiatives relatives aux Premières Nations. Il doit prouver qu'elles ne font pas augmenter sensiblement

le coût ou la complexité de l'administration et qu'elles pourraient, en fait, réduire les responsabilités fédérales et accroître l'union sociale et économique canadienne.

La stratégie de la CFPN

La CFPN a pour objectif, entre autres, de protéger l'intégrité du régime fiscal des Premières Nations et donc d'augmenter sa valeur pour ces dernières et pour les contribuables. La CFPN peut atteindre cet objectif en veillant à l'efficacité administrative, en prévenant les différends et, de façon générale, en conciliant les intérêts apparemment divergents des contribuables et de l'administration fiscale indienne. La CCFI sait par expérience que bon nombre de différends surgissent faute d'avoir saisi toutes les chances de conciliation. En conséquence, une des principales fonctions de la CFPN consistera à maintenir constamment des communications et des consultations avec toutes les parties concernées. En fait, comme le précise la section intitulée « Structure de la CFPN », les groupes d'intervenants seront représentés à la Commission pour s'assurer qu'il en aille bien ainsi.

L'expérience de la CCFI démontre également qu'il est tout à fait possible de concilier davantage encore les différents intérêts. Ainsi, on part parfois du principe que les intérêts des Premières Nations sont mieux servis en faisant payer aux contribuables existants les taux d'impôt foncier maximaux. Cela signifierait que les intérêts des contribuables sont à l'opposé des intérêts des Premières Nations. Cette stratégie est mal avisée parce qu'elle fait fuir les investisseurs et qu'elle ne tient pas compte de ses propres répercussions sur les intérêts d'autres Premières Nations.

Il devient possible de concilier bien davantage les divers intérêts si l'on considère que les Premières Nations ont pour principal intérêt de faire « ce qui est le mieux pour l'avenir des Premières Nations ». En fait, cela permet de servir les intérêts des contribuables, des investisseurs, du gouvernement fédéral et de l'administration fiscale indienne en utilisant pour l'essentiel la même stratégie, à savoir une stratégie qui vise à instaurer un climat d'investissement intéressant.

Cette stratégie est plus à l'avantage des Premières Nations parce qu'elle permet de tirer le meilleur parti de l'impôt foncier sur le plan social et économique. Ce que l'on peut gagner sur de nouveaux investissements compense largement les fonds supplémentaires que l'on peut retirer avec l'assiette fiscale actuelle. De nouveaux investissements signifient de nouveaux contribuables, une augmentation de la valeur de l'assiette fiscale, des recettes plus importantes tirées des baux et, plus important sans doute, des améliorations économiques et sociales qui découlent des emplois et des possibilités d'investissement créés. Cette stratégie démontre également les avantages de la compétence indienne et permet, par conséquent, de bâtir une base politique solide pour l'autonomie administrative et pour une expansion des domaines de compétence des Premières Nations.

Cette stratégie sert les contribuables parce qu'elle protège la valeur de leur investissement. La garantie de services de qualité à un juste prix pour la durée de leur investissement est précisément ce qu'ils recherchent.

Cette stratégie sert les intérêts fédéraux parce qu'elle crée des emplois et une autonomie économique dans les collectivités autochtones. Elle crée également des avantages pour tous les Canadiens en réduisant les coûts sociaux de la pauvreté dans ces communautés et en créant des possibilités d'investissements nouveaux. Elle encourage à une meilleure reddition des comptes parce que c'est la seule façon de donner aux contribuables les assurances qu'ils demandent.

Le gouvernement fédéral souhaite également éviter de développer l'autonomie administrative d'une manière qui suscite l'apparition d'une myriade de régimes de réglementation différents dans le pays, car cela compromettrait le maintien de l'union économique. Si les Premières Nations cherchent à attirer des investissements, l'harmonisation des règlements et la normalisation des systèmes administratifs sont également dans leur intérêt.

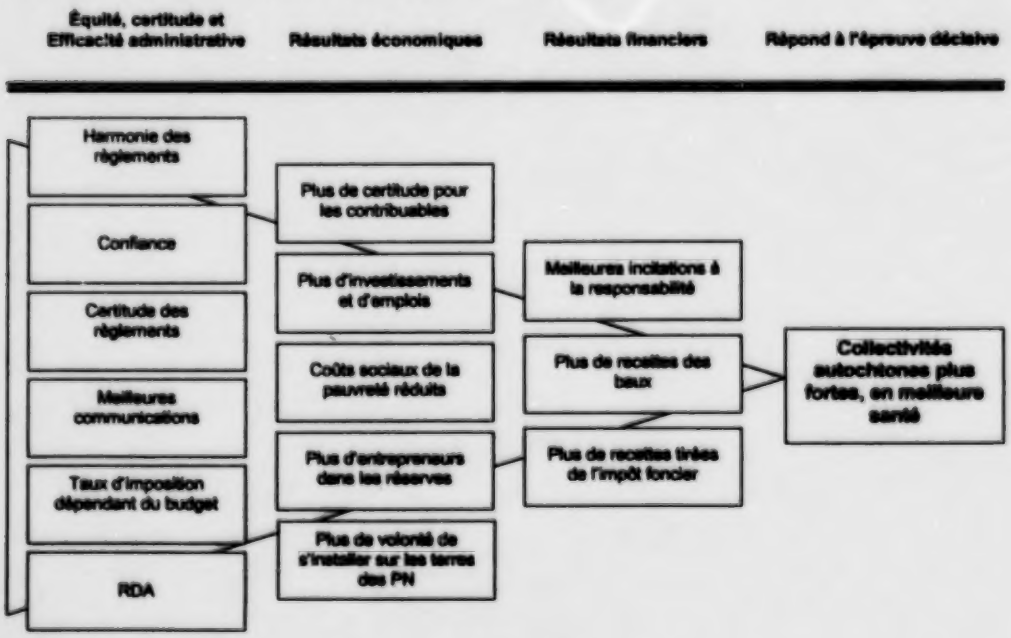
La stratégie centrale, et la raison d'être, de la CFPN est de concilier les différents intérêts et de permettre aux Premières Nations d'utiliser leurs régimes de l'impôt foncier pour promouvoir le développement économique de leurs collectivités. Le rôle de la CFPN est de faire ce que chacune des administrations des Premières Nations souhaite faire mais ne peut accomplir individuellement. La CFPN fournira aux investisseurs les assurances générales dont ils ont besoin, elle peut garantir une harmonie et une stabilité administratives et réglementaires, elle pourra donner aux investisseurs l'assurance de ce qu'elle est chargée de veiller à ce que les pratiques administratives sont solides et à ce que les services essentiels, comme le règlement des différends en temps opportun, sont offerts de manière efficace.

La CFPN continuera de travailler avec les contribuables et l'administration fiscale indienne afin d'être certaine qu'ils comprennent leurs intérêts respectifs. Elle doit être en mesure de fournir l'assurance que les régimes fiscaux des Premières Nations sont efficaces du point de vue administratif, compréhensibles, équitables, stables et axés sur la prestation de services rentables. Ce travail comporte deux aspects distincts mais liés l'un à l'autre. Le premier est que la CFPN travaillera avec les groupes d'intervenants pour créer des régimes fiscaux de qualité. Le second est qu'elle fera en sorte que cela se sache.

L'équation de la CFPN

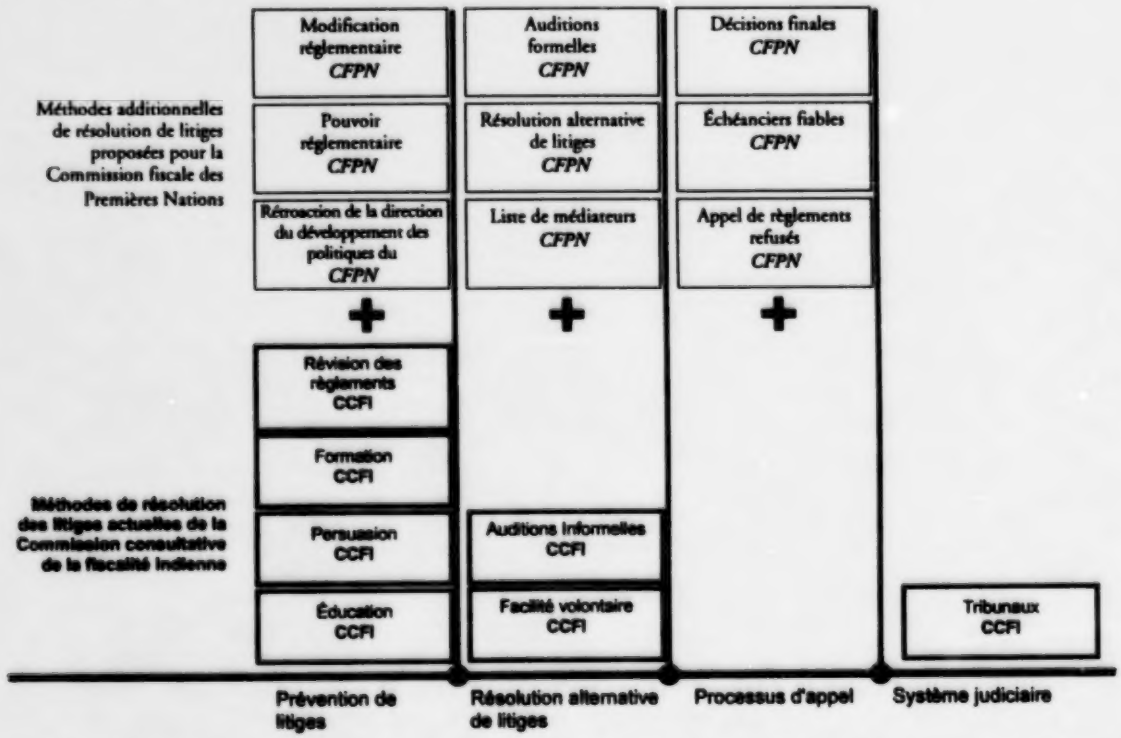
Les moyens dont disposera la CFPN pour appliquer cette stratégie sont illustrés aux tableaux 2 et 3. Le tableau 2 montre comment les règlements et les normes finissent par produire des avantages économiques, financiers et sociaux pour les Premières Nations et pour les contribuables.

Tableau 2. Bâtir des collectivités autochtones en meilleure santé



La CFPN aidera à établir la certitude en matière de réglementation, à améliorer les communications et à renforcer la confiance dans les régimes de l'impôt foncier de toutes les Premières Nations. Cela créera un meilleur climat d'affaires pour l'investissement et plus de certitude pour les contribuables. Il en résultera que les valeurs foncières augmenteront, qu'il y aura plus de raisons d'entretenir de bonnes communications avec les contribuables et, en définitive, que les collectivités autochtones seront des collectivités plus fortes et en meilleure santé. Le fait que ce soient là les objectifs communs des Premières Nations, des contribuables et du gouvernement fédéral tels qu'ils sont formulés dans *Rassembler nos forces* démontre bien qu'en conciliant les différents intérêts, la CFPC servira tous ses clients.

Tableau 3. Le système de gestion des différends de la CFPN



Le tableau 3 montre comment, de par ses fonctions et ses attributions, la CFPN préviendra et réglera les différends. En prévenant les différends, elle aidera à réduire les coûts du régime fiscal pour les Premières Nations et pour les contribuables.

Comme le montre le tableau 3, la CFPN ajoutera un processus d'élaboration des politiques amélioré, des pouvoirs de réglementation et des changements réglementaires à ses méthodes actuelles de prévention des différends. Cela aidera à créer la certitude nécessaire pour prévenir les différends. Lorsque des différends surviendront, la CFPN appliquera des méthodes de règlement à l'amiable et elle fera appel à tout un groupe de médiateurs qualifiés pour régler les questions à un coût moindre. La CFPN aura également un processus d'appel relatif aux règlements municipaux afin de garantir un recours moins coûteux que celui proposé par les tribunaux.

Certains différends aboutiront encore devant les tribunaux, ce qui est l'issue la moins souhaitable, car elle est coûteuse pour toutes les parties et elle tend à générer une attention négative de la part des médias.

Quelques observations sont à faire.

- La prévention et le règlement des différends se soutiennent mutuellement. La force de l'une renforce la crédibilité de l'autre et donc l'appuie.
- La CFPN s'efforcera de prévenir les différends en mettant en place des régimes fiscaux qui répondent aux besoins des contribuables tout en minimisant l'ambiguïté quant au bon fonctionnement d'un régime fiscal. Cependant, dans un environnement complexe et en constante évolution, il est inévitable qu'il se produise des différends.
- Lorsque des différends surviendront, la CFPN essaiera d'en limiter les frais juridiques et les effets négatifs sur le climat de l'investissement et les valeurs foncières en les canalisant vers des mécanismes de règlement des différends de manière à éviter le recours aux tribunaux. Cette stratégie donnera de meilleurs résultats si la CFPN dispose de tous les outils de règlement des différends.

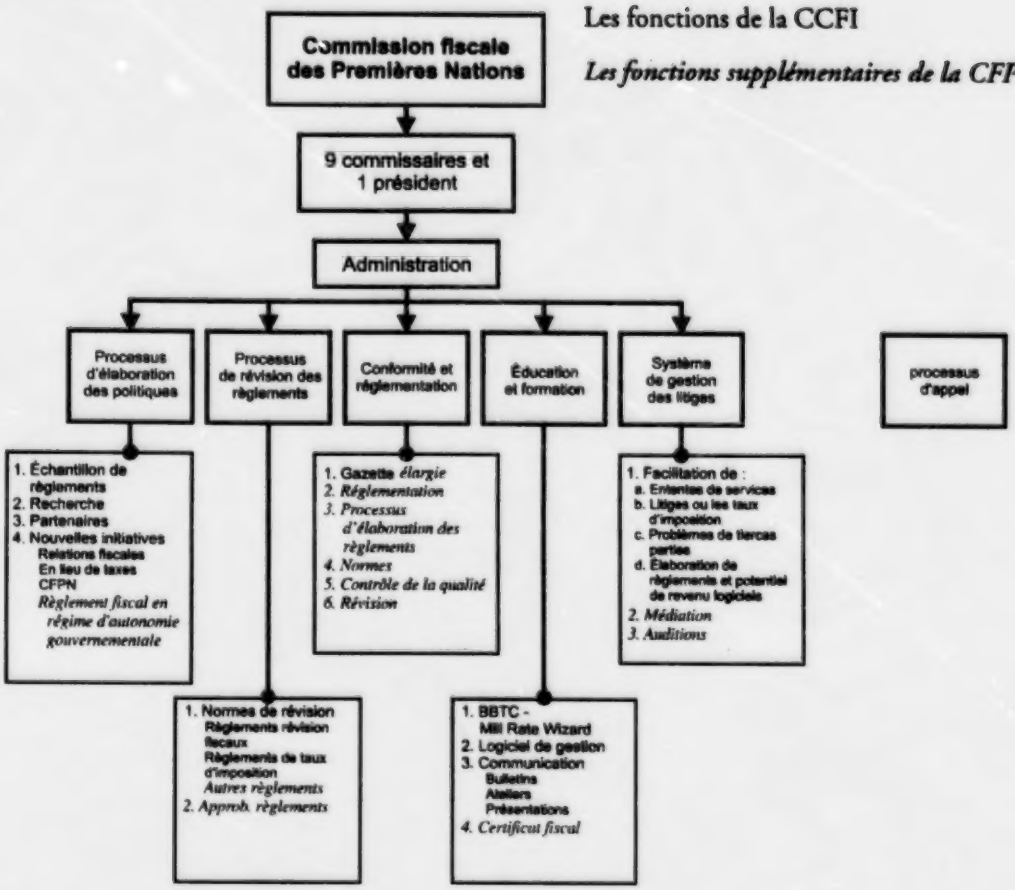
Fonctions de la CFPN

Le tableau 4 illustre les fonctions de la CFPN. Les fonctions ombragées existent déjà dans la CCFI. Beaucoup seront renforcées dans le cadre de la CFPN. Les fonctions présentées en italique sont des fonctions supplémentaires de la CFPN.

Les nouvelles caractéristiques de la CFPN sont les suivantes :

- Élaboration méthodique de politiques et de nouveaux règlements types.
- Habilitation, par le ministre des Affaires indiennes, à approuver les règlements pris par les Premières Nations en matière d'impôt foncier, conformément aux pouvoirs conférés par la loi.
- Pouvoirs de réglementation accrus.
- Rôle accru de la Gazette.
- Programmes d'éducation, de communications et de formation étendus.
- Plus de mécanismes de règlement des différends à l'amiable.
- Capacité d'entendre des appels concernant l'approbation de règlements municipaux.

Tableau 4. Les fonctons de la CFPN



Élaboration méthodique de politiques

Le pouvoir de réglementation de la CFPN sera soutenu par des recherches et par l'élaboration de politiques afin de s'assurer que les règlements reposent sur une totale compréhension des questions contextuelles et des intérêts des intervenants. Des groupes de travail auxquels siégeront des intervenants concernés pourront être constitués pour aider à l'élaboration des règlements. Le processus d'élaboration des politiques sera mis en œuvre en réponse à ceci :

- Les intervenants cernent des changements nécessaires aux politiques ou aux règlements.
- Un examen judiciaire recommande ou exige des changements.
- Une nouvelle initiative rend des changements nécessaires.
- Un différend met en évidence des failles ou des contradictions dans les politiques ou la réglementation existantes.
- Les indicateurs de rendement font apparaître un besoin de changements.

La CFPN continuera de bénéficier, dans l'élaboration des politiques, de commentaires de l'administration fiscale indienne, des contribuables, du processus d'examen interne de la CFPN, des tribunaux et d'autres parties intéressées.

Examen des règlements municipaux

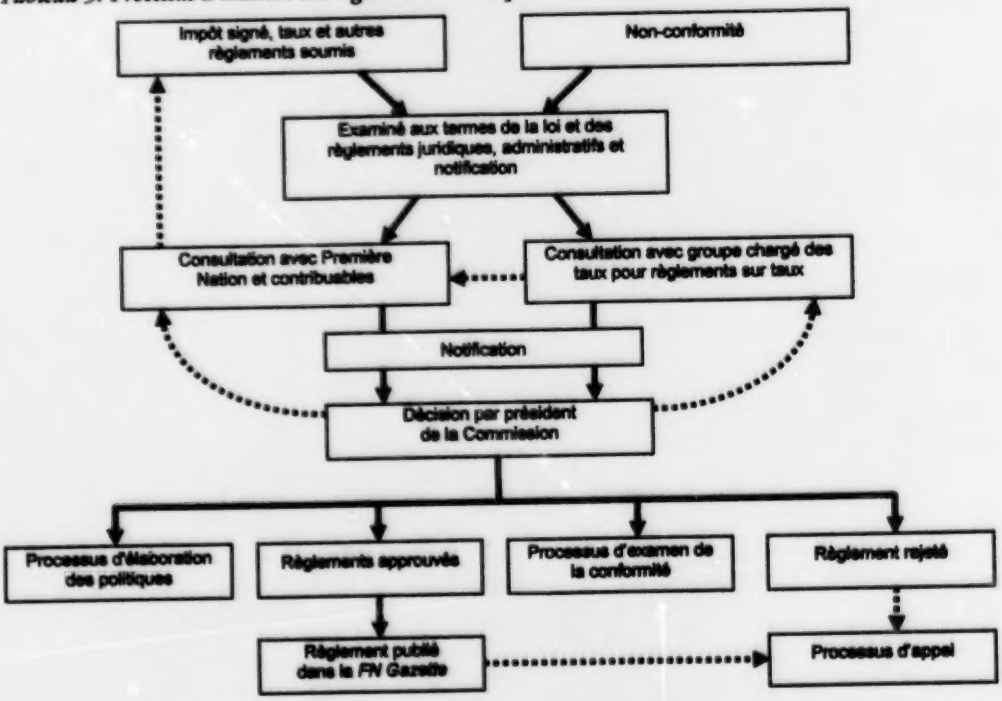
La CCFI examine actuellement tous les règlements municipaux relatifs à l'impôt foncier soumis par les administrations indiennes. Cet examen permet de s'assurer que ces règlements sont conformes aux lois en vigueur, y compris à la Charte des droits et libertés; qu'ils sont exhaustifs; qu'ils respectent les principes de l'équité et de la justice naturelle; qu'ils sont équitables; qu'ils prévoient des avis et des appels pertinents; et qu'ils n'engagent pas la responsabilité du Ministre. Lorsque les règlements municipaux sont jugés insuffisants lors de l'examen, la CCFI travaille en collaboration avec l'administration indienne pour les modifier de manière à les rendre conformes aux exigences et, si cela se révèle impossible, elle recommandera leur annulation. La CFPN reprendra cette fonction et l'élargira afin d'y inclure l'autorisation des règlements municipaux sans recours au Ministre.

L'examen des règlements municipaux sert les Premières Nations et les contribuables des façons suivantes :

- Il protège les Premières Nations et l'État contre des responsabilités entraînées par des lois mal rédigées.
- Il protège les contribuables en assurant que les règlements municipaux sont conformes aux normes et aux prescriptions relatives aux notifications établies en vertu de la loi par le biais de la CFPN.
- Il améliore le climat de l'investissement en fournissant une garantie indépendante que les règlements municipaux relatifs à l'impôt foncier sont conformes à toutes les normes et prescriptions énoncées par la loi.
- Il garantit qu'il est tenu compte, dans les règlements municipaux relatifs à l'impôt foncier, des règlements et des normes établis par la CFPN.

Le processus d'examen méthodique des règlements municipaux appliqué par la CFPN est décrit au tableau 5.

Tableau 5. Processus d'examen des règlements municipaux



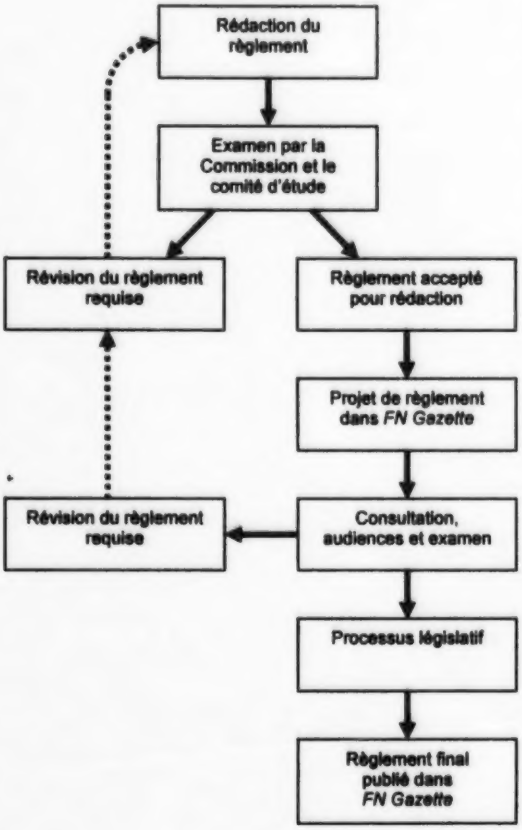
Le processus d'examen des règlements municipaux commence lorsqu'un règlement municipal est soumis ou lorsqu'une infraction est commise. Le règlement municipal sera examiné en ce qui concerne sa conformité avec les lois et la réglementation. L'administration fiscale indienne doit être consultée immédiatement après le processus d'examen, sauf dans le cas des règlements relatifs aux taux pour lesquels le groupe des taux est consulté avant la Première Nation.

Une décision sera annoncée après consultation avec l'administration fiscale indienne. S'il est approuvé, le règlement municipal sera publié dans la *First Nations Gazette*. S'il est rejeté, des raisons seront fournies et il sera modifié et présenté de nouveau par l'administration fiscale indienne. La Première Nation pourra faire appel du rejet (voir la section consacrée au processus d'appel).

Réglementation et respect d'une base législative

À l'heure actuelle, la CCFI établit des lignes directrices en matière de réglementation et de normes administratives pour l'administration fiscale indienne et elle publie la *First Nations Gazette*. Les normes et les lignes directrices servent à la fois les contribuables et l'administration fiscale indienne.

Tableau 6. Processus d'élaboration de la réglementation



- La réglementation protège les contribuables de changements injustifiables dans les taux ou la qualité des services.
- Les normes administratives protègent contre une mauvaise gestion administrative.
- Les lignes directrices mettent l'administration fiscale indienne à l'abri de responsabilités que conférerait une mauvaise politique.
- La réglementation protège le climat d'investissement de toutes les Premières Nations d'atteintes à la réputation causées par les actes d'une seule administration fiscale indienne.
- Elle encourage l'investissement en fournissant des assurances tangibles aux investisseurs éventuels.
- La définition de normes réglementaires et administratives permet aux administrations autochtones de présenter une image positive d'elles-mêmes.
- La réglementation établit des calendriers et des procédures qui garantissent la stabilité du régime fiscal.
- Elle encourage la responsabilité, l'efficacité administrative et l'harmonie.
- Elle garantit que les régimes fiscaux des Premières Nations sont structurés de manière à renforcer l'union économique canadienne.

Le processus d'élaboration de la réglementation est illustré au tableau 6. La réglementation revêt une importance toute particulière pour le régime de l'impôt foncier indien. Les Premières Nations ont du mal à attirer des investissements parce que leurs administrations fiscales sont assez nouvelles et exposées à une attention négative de la part des médias et qu'elles doivent assurer aux investisseurs qu'ils seront protégés malgré la question de la fiscalité et de la représentation. La réglementation confère cette protection parce qu'elle délimite tout changement au régime fiscal. Lorsque les contribuables ne peuvent tout simplement pas voter contre des politiques qui leur déplaisent, ces limites deviennent très importantes.

Cependant, le pouvoir de réglementation officieux de la CCFI est insuffisant face aux nouveaux besoins de l'administration fiscale indienne. La CCFI ne peut que définir des lignes directrices, que le Ministre choisira d'appliquer ou pas. Le processus est lourd et limité. De plus, la portée du pouvoir réglementaire de la CCFI s'avère insuffisante pour bien répondre à des questions clés.

Le pouvoir réglementaire élargi de la CFPN permettra de mieux s'assurer que le régime de l'impôt foncier des Premières Nations fonctionne de manière cohérente, opportune et efficace, et qu'il est possible de remédier aux incohérences ou aux failles de la réglementation qui peuvent apparaître ou que peuvent créer certaines situations. En habilitant la CFPN à prendre et à faire appliquer des règlements, on conférera à l'administration fiscale indienne plus de crédibilité, on établira clairement que les décisions sont prises sans intervention politique, on garantira un contrôle de la qualité et on favorisera le respect de la réglementation.

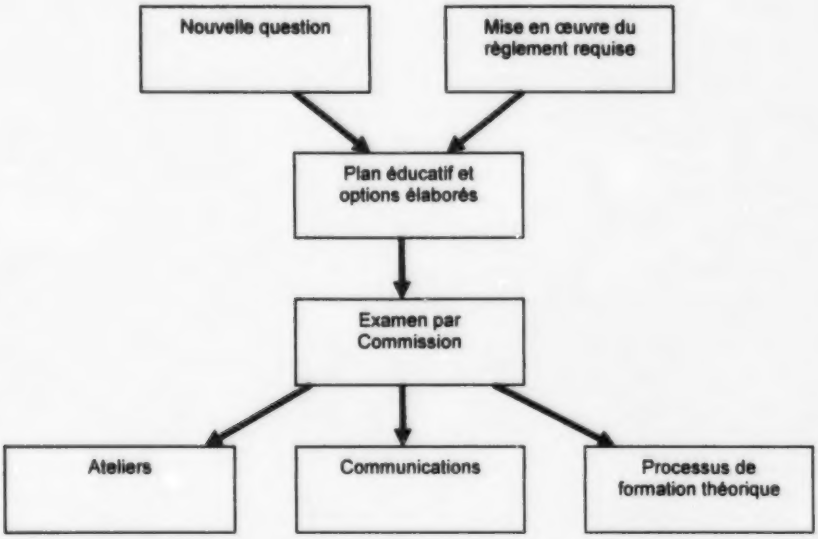
Les règlements sont des puissants instruments et tous les intervenants ont intérêt à ce qu'ils existent. En conséquence, leur processus d'élaboration sera méthodique afin de garantir leur cohérence, leur transparence et leur universalité. Des groupes de discussion composés d'intervenants seront utilisés, si nécessaire.

Comme le montre l'illustration, la *First Nations Gazette* jouera un rôle plus important en tant que moyen d'aviser les parties intéressées des changements de réglementation. La CFPN reprendra le projet de la CCFI pour ce qui est d'élargir les attributions de la *Gazette* afin d'inclure les règlements municipaux et les règlements relatifs à l'autonomie administrative pris en vertu de l'article 81 de la *Loi sur les Indiens*.

Éducation

La CCFI organise des ateliers, présente des exposés, produit des bulletins et a un site Web pour informer tous les intervenants. Ces activités sensibilisent davantage au potentiel des régimes de l'impôt foncier des Premières Nations et elles font mieux connaître le rôle de la CCFI et les services qu'elle offre. Ces services aident également à coordonner la politique fiscale des Premières Nations et à informer leurs administrations fiscales au sujet de questions se rapportant aux contribuables.

Tableau 7. Processus éducatif de la CFPN



L'éducation est un processus à double sens. Par le biais de ses activités, la CCFI a appris à mieux comprendre les intérêts des intervenants et les nuances des grandes questions. Cela l'a aidée à élaborer des politiques, des lignes directrices et des programmes de formation.

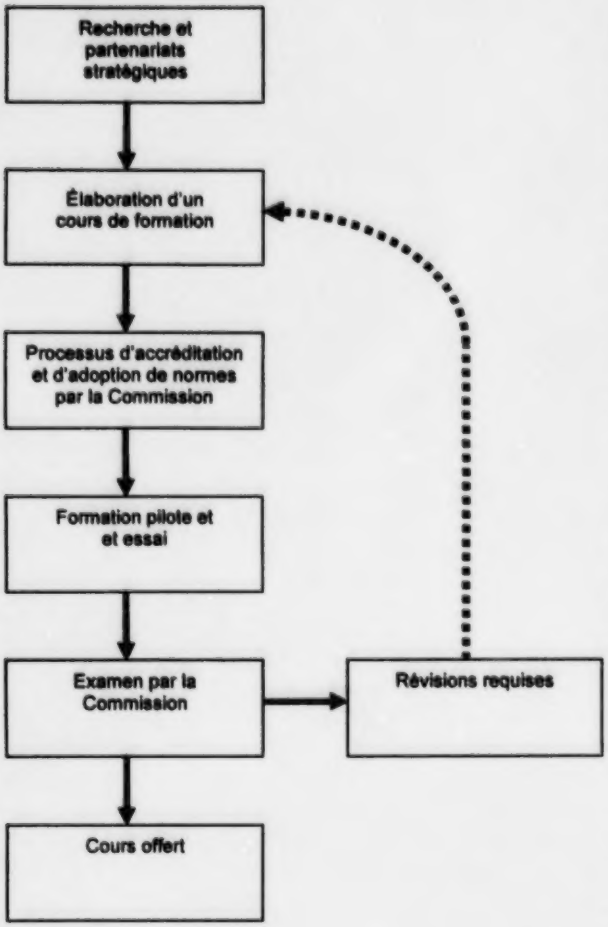
La CFPN officialisera ces activités éducatives et les élargira afin de s'assurer que tous les principaux intervenants sont ciblés. Un plan de communication détaillé aidera à s'attaquer aux causes profondes des mauvaises perceptions, à faire en sorte que des malentendus ne donnent pas lieu à des différends, et à veiller à ce que toutes les parties connaissent leurs droits et leurs obligations. La présence de membres non autochtones à la Commission permettra de mieux communiquer.

Le processus éducatif de la CFPN est illustré au tableau 7.

Formation

La CCFI a élaboré des programmes de formation afin de s'assurer que les régimes de l'impôt foncier des Premières Nations sont convenablement administrés et de maintenir des normes administratives nationales. Elle a assumé ce rôle après avoir essayé la prestation par le secteur privé et par l'intermédiaire d'universités. Elle en est arrivée à la conclusion que la prestation directe était la solution la plus rentable pour répondre aux besoins des Premières Nations et pour garantir des normes de formation. La CFPN élargira ce rôle et prendra de nouvelles initiatives. Si la demande le justifie, elle envisagera d'agréer d'autres programmes de formation en se fondant sur ses normes nationales.

Tableau 8. Processus de formation théorique de la CFPN



De nouvelles initiatives relatives à la formation sont à l'étude, y compris des logiciels destinés à soutenir plus d'aspects de l'administration de l'impôt foncier, un cours sur la politique en matière d'impôt foncier, et des cours sur l'évaluation de l'impôt foncier et la planification des immobilisations à long terme. Les cours actuels seront probablement obligatoires avant de suivre toute autre formation. Le processus (d'élaboration de cours) de formation théorique de la CFPN est illustré au tableau 8.

Système de gestion des différends

La persuasion est le premier outil et l'outil de prédilection pour régler les différends et promouvoir le respect des politiques et des règlements de la CFPN. Il s'agit de la méthode la moins importune qui soit et, si elle est bien utilisée, elle permet aux parties de s'entendre. Par exemple, des audiences informelles peuvent mettre les parties en présence, être l'occasion de faire le tri entre les faits et les rumeurs, et permettre de clarifier grandement le sujet de tout différend. La CFPN continuera de l'utiliser de préférence. Son efficacité sera accrue de par la présence au sein de la Commission d'intervenants non autochtones.

La CFPN s'efforcera de faciliter la conclusion d'ententes négociées entre les parties aux différends, si ces dernières font appel à elle. L'objectif sera de régler les différends de manière plus rentable que par le biais des tribunaux. La facilitation en cas de différends sera confiée au personnel de la CFPN. L'expérience montre que, souvent, une tierce partie neutre cerne mieux les domaines d'intérêt commun et réussit mieux, donc, à délimiter la portée des différends. Elle peut aussi aider à empêcher que les parties s'enferrent dans des positions intransigeantes.

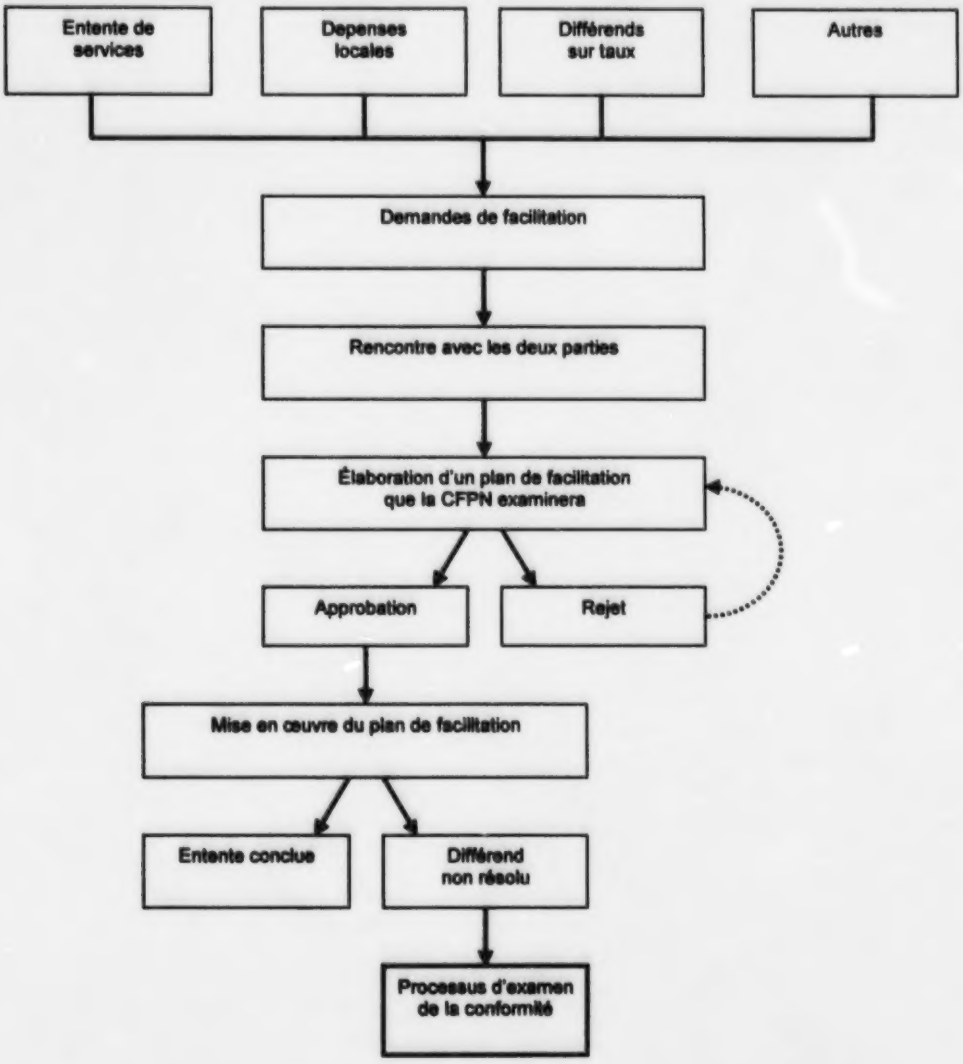
Malgré son pouvoir limité, la CCFI a réussi à régler beaucoup de différends. Cependant, l'expérience semble démontrer que la facilitation serait plus efficace si elle était proposée conjointement à toute une gamme de possibilités de règlement à l'amiable et avec l'appui du pouvoir de réglementation de la CFPN. Le tableau 9 présente un processus de règlement des différents à l'amiable.

En conséquence, la CFPN aura une fonction plus importante en ce qui concerne le règlement des différends et recourra à la médiation, entre autres méthodes de règlement à l'amiable. Pour cela, elle disposera de tout un groupe de médiateurs qualifiés parmi lesquels se trouveront des membres de son personnel ainsi que des médiateurs contractuels. Les médiateurs seront formés aux processus

d'intervention définis par la Commission dans un programme de cours élaboré par le Consensus Building Institute (CBI-Harvard) de Harvard, et ils seront accrédités. Les candidats devront démontrer qu'ils maîtrisent les principes et techniques de la médiation avant de pouvoir faire partie du groupe constitué par la CFPN aux fins du règlement des différends à l'amiable.

La CFPN élaborera des politiques officielles pour guider ses fonctions de gestion des différends. Ces politiques garantiront la disponibilité constante des services de RDA et leur utilisation. Elles garantiront aussi que l'instrument de RDA convient dans le contexte des administrations autochtones et de leurs contribuables, et qu'il est indépendant et impartial. Les politiques garantiront également l'existence de procédures d'admission pertinentes pour les cas de RDA, de formulaires cohérents, de règles de confidentialité clairement définies et bien comprises. Enfin, elles donneront l'assurance que les résultats sont conformes aux lignes directrices et aux règlements de la CFPN.

Tableau 9. Processus de RDA de la CFPN



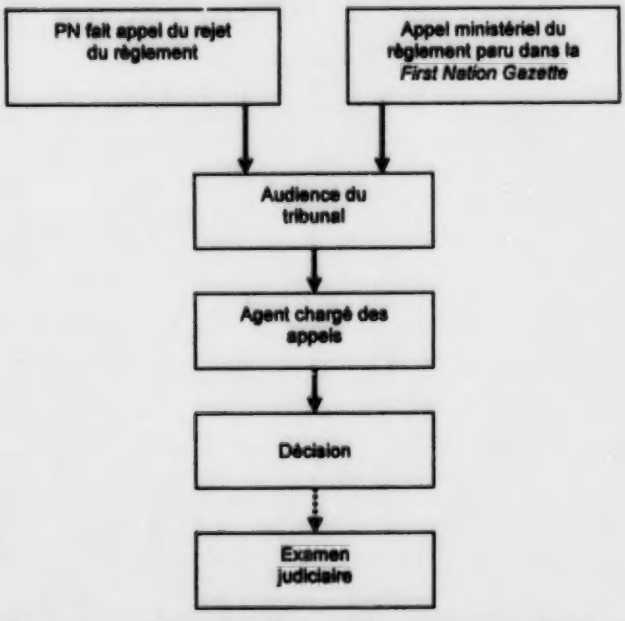
L'administration de la CFPN sera habilitée à organiser des audiences s'il s'avère impossible de régler les différends à l'amiable. Les audiences viseront à éviter les rumeurs et les mauvaises communications qui aggravent souvent les problèmes. Les audiences viseront à établir les faits, à faciliter la communication et à permettre d'appliquer efficacement les pouvoirs conférés. Souvent, une audience suffit à elle seule à régler un problème.

Si ces audiences ne permettent pas de régler un problème, il en ressortira cependant un registre des faits et une communication entre les parties qui seront la base de toute autre action entreprise.

Processus d'appel

La loi portant création de la CFPN établira un processus d'appel officiel qui fera intervenir un tribunal administratif quasi judiciaire. Il s'agira d'une fonction tout à fait nouvelle et indispensable pour que des recours soient possibles par rapport à la nouvelle Commission. Ce processus sera mis à la disposition des administrations fiscales indiennes pour les cas où la Commission n'approuve pas un règlement municipal et aussi, dans certaines circonstances précises, à la disposition du ministre des Affaires indiennes pour qu'il puisse faire appel d'un règlement municipal approuvé. Ce processus donnera aux Premières Nations et aux autres intervenants l'assurance que la Commission fonctionne de manière équitable et transparente, conformément au mandat qui lui est conféré par la loi. En tant qu'autre recours que les tribunaux, ce processus d'appel administratif réduira les frais juridiques, permettra un règlement plus opportun des problèmes, établira un processus réglementaire et transparent qui remplacera l'appel actuel au Ministre, et permettra aux Premières Nations de développer des compétences particulières. Le processus d'appel de la CFPN est illustré au tableau 10.

Tableau 10. Le processus d'appel de la CFPN



Le processus d'appel utilisera une procédure accélérée, si nécessaire. Autrement dit, les audiences commenceront rapidement pour des affaires pressantes (dans certains cas, dans les 24 heures). La procédure limitera les tactiques dilatoires abusives, comme les ajournements. D'ordinaire, les appels seront entendus en temps opportun jusqu'à leur terme.

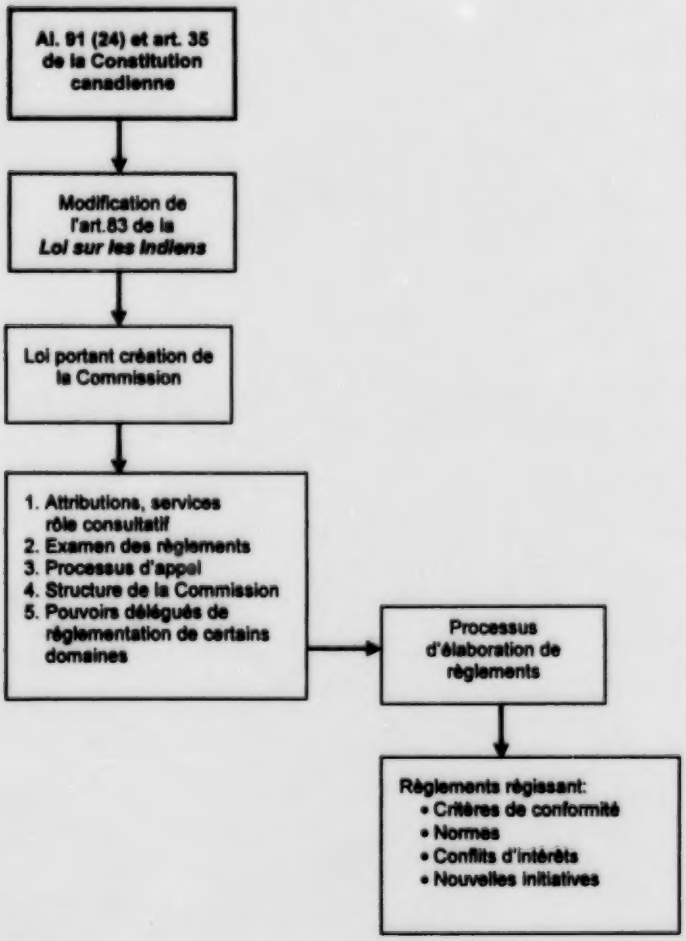
Les appels seront entendus par des experts qualifiés. Le mécanisme d'appel sera dirigé par un juge ayant reçu une formation juridique. D'autres experts seront engagés, si nécessaire, et choisis sur une liste de personnes qualifiées.

La CFPN examinera en permanence le potentiel d'élargissement de la procédure d'appel administratif à d'autres différends éventuels. Par exemple, il peut être bon que les contribuables aient accès au processus d'appel en ce qui concerne certains sujets précis. Il est important que cela soit structuré afin de ne pas s'exposer à des appels non fondés et de ne pas perturber l'administration du régime fiscal. La CFPN étudiera cette possibilité avec des groupes d'intervenants.

La structure de la CFPN

La CFPN tiendra ses attributions directement de la loi qui remplacera l'article 83 de la *Loi sur les Indiens* et établira le pouvoir de la Commission dans ce domaine. La CFPN sera indépendante, mais elle continuera de relever du Ministre et de répondre à ses demandes. C'est ce que montre le tableau 11.

Tableau 11. La base législative de la CFPN



La CFPN sera constituée en organisme de services. Elle rendra compte directement au gouvernement fédéral par le biais du Parlement, et aux administrations fiscales indiennes, aux contribuables et aux autres parties intéressées, grâce à des mesures d'évaluation du rendement. Elle remettra un rapport annuel sur ses progrès relativement à ces mesures. En tant qu'organisme de services, la CFPN bénéficiera de l'indépendance nécessaire vis-à-vis du gouvernement fédéral, tout en demeurant comptable de ses actes.

Composition du Conseil d'administration et structure de gestion

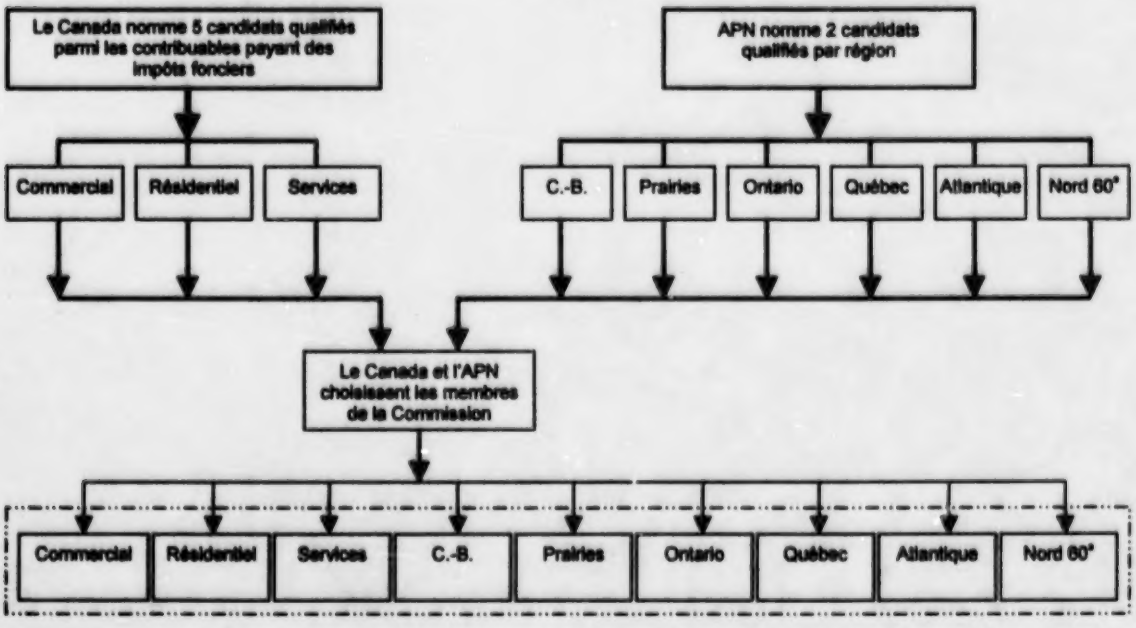
La CFPN conservera ses bureaux principaux à Kamloops (Colombie-Britannique). Comme le montre le tableau 12, cela placera ses services administratifs à proximité de la majorité des administrations fiscales indiennes et lui permettra de s'appuyer sur l'infrastructure mise en place à Kamloops et d'offrir ses services de façon plus efficace.

Tableau 12. Impôt foncier autochtone, 1998 : résumé

Région	Premières Nations percevant l'impôt	Règlements municipaux à l'étude
Yukon	14	Mise en œuvre en cours
Colombie-Britannique	53	4
Alberta	8	6
Saskatchewan	2	1
Manitoba	2	1
Ontario	1	4
Québec	1	3
Nouveau-Brunswick		2
Nouvelle-Écosse	1	2

Comme le montre le tableau 13, six membres de la CFPN représenteront les Premières Nations, soit un par région; trois autres membres non autochtones représenteront les services publics, les intérêts commerciaux et résidentiels, et un membre présidera la Commission. Ce dernier sera nommé par le gouvernement fédéral. Les autres membres seront choisis au terme de deux processus de candidature. Le gouvernement fédéral nommera cinq candidats pour les contribuables. L'Assemblée des Premières Nations, en consultation avec les administrations fiscales indiennes, nommera 12 candidats des Premières Nations, soit deux par région. Afin de garantir l'intégrité de la CFPN, tous les candidats devront répondre à des conditions qui seront précisées dans la législation établissant la CFPN. Une description détaillée des connaissances requises sera préparée, à partir de consultations, pendant la phase de mise en œuvre de la Commission. Une connaissance globale des questions et des intérêts en jeu, en ce qui concerne l'impôt foncier autochtone sera exigée de manière générale.

Tableau 13. Le processus de sélection des membres de la CFPN

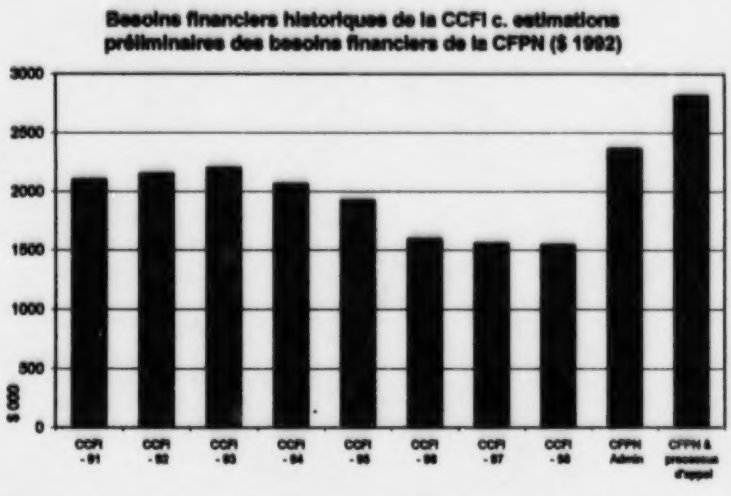


Une branche administrative divisée en deux bureaux appuiera la Commission. Un directeur des opérations basé à Kamloops sera chargé de l'administration quotidienne de la branche administrative de la CFPN. Un directeur des relations intergouvernementales localisé à Ottawa sera chargé des communications et de la coordination avec les parlementaires et le gouvernement fédéral. Au début, la branche administrative comprendra 18 postes, permanents et contractuels. De plus, une liste d'entrepreneurs, d'agents des appels et de spécialistes du règlement des différends à l'amiable sera disponible au besoin. Cette structure permettra l'utilisation la plus souple et la plus efficace des compétences spécialisées.

Résumé du plan financier

Le tableau 14 compare le financement de base historique de la CCFI à l'estimation préliminaire des fonds nécessaires pour les opérations essentielles de la CFPN. Il montre également que le soutien financier apporté à la CCFI baisse depuis 1993. Cela tient principalement à une diminution du personnel, à un plafonnement des salaires et à la réduction du nombre des membres du Conseil d'administration en 1994.

Tableau 14. Comparaison historique des besoins en ressources



La CFPN aura besoin de ressources au moins équivalentes au budget de la CCFI en 1993. Elle assumera huit nouvelles fonctions administratives, comptera deux fois plus de membres que la CCFI et concentrera plus de ressources sur sa clientèle de l'Ouest du Canada. De plus, en 1993, la CCFI avait 45 administrations fiscales indiennes en moins sous sa responsabilité, elle offrait huit services de moins et elle comptait seulement 14 employés à temps plein, dont trois seulement dans l'Ouest du Canada.

Tableau 15. Affectation des ressources de la CFPN

D'après les estimations préliminaires, les programmes et les services et le soutien à la Commission nécessiteront 2,5 millions de dollars et le processus d'appel, 500 000 $ de plus. Le diagramme à secteurs du tableau 15 résume la répartition de ces fonds.

La CFPN continuera d'étendre les services à la clientèle. Le tableau 16 montre la répartition des dépenses de programme. Si l'on inclut les coûts en personnes, on voit que près de 80 p. 100 du budget de la CFPN est consacré aux programmes.

Tableau 16. Programmes et services de la CFPN

Plus important encore, une part notable des fonds que la CFPN a affectés aux programmes sera consacrée à des services très demandés, autrement dit, la médiation et la négociation, l'éducation et la formation, la *First Nations Gazette*, la défense des intérêts et l'élaboration de politiques.

Questions relatives à la mise en œuvre

Le plan de mise en œuvre se divise en trois étapes. La première étape permettra aux intervenants d'évaluer les fonctions et la structure proposées pour la nouvelle institution et de faire des suggestions pour améliorer les services. Les deuxième et troisième étapes établiront les exigences législatives et budgétaires de la CFPN.

Première étape – Consultations avec les contribuables, les Premières Nations, l'APN, le MAINC, le vérificateur général et le Conseil du Trésor

Les intervenants examineront le plan, cerneront les questions en suspens et proposeront des améliorations. Les améliorations proposées seront évaluées afin de savoir si elles sont conformes à la stratégie de base de la CFPN. Ces consultations aideront à produire un programme de recherche et de politique pour la CFPN, à définir des critères de sélection pour les membres de la Commission et à établir, conjointement avec le vérificateur général, quelques mesures du rendement initiales. Des consultations avec le Conseil du Trésor et le MAINC suivront afin de finaliser la structure organisationnelle voulue et le processus de sélection approprié pour les membres de la Commission.

Deuxième étape – Consultations avec le MAINC et Justice Canada

Les consultations avec le ministère de la Justice et le MAINC visant à déterminer les prescriptions de la loi commenceront vers la fin de la première étape. Elles permettront de cerner les changements à apporter aux mandats, aux responsabilités et à la loi pour mettre en œuvre la CFPN. Elles permettront également de corriger la portée du pouvoir de réglementation et toute condition qui accompagnera l'exercice de ce pouvoir. Le cadre législatif doit être assez souple pour que la CFPN puisse assumer de nouvelles compétences à l'avenir.

Troisième étape – Consultations avec le MAINC

La troisième étape peut presque se dérouler en même temps que la deuxième. Elle vise à finaliser un budget et les pratiques de gestion financière de la nouvelle institution. Ces dispositions doivent garantir que la Commission disposera de ressources suffisantes pour faire face aux imprévus. Les dispositions financières doivent être simples sur le plan administratif, souples et propices à une meilleure reddition des comptes.